

Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Mestrado em Ciência Política

A relação Estado-sociedade civil e seus múltiplos repertórios de interação: uma análise a
partir do Conselho Nacional de Assistência Social

Gabriella Tanmye Kashiwakura

Brasília,

Junho de 2017

GABRIELLA TANMYE KASHIWAKURA

A relação Estado-sociedade civil e seus múltiplos repertórios de interação: uma análise a partir do Conselho Nacional de Assistência Social

Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

Orientadora: Prof. Dra. Débora Rezende de Almeida

Brasília,
Junho de 2017

GABRIELLA TANMYE KASHIWAKURA

A relação Estado-sociedade civil e seus múltiplos repertórios de interação: uma análise a partir do Conselho Nacional de Assistência Social

Dissertação apresentada para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Debora Rezende de Almeida – Universidade de Brasília (Orientadora)

Prof. Dra. Rebecca N. Abers – Universidade de Brasília

Prof. Dra. Eleonora S. M. Cunha – Universidade Federal de Minas Gerais

Suplente:

Prof. Dra. Marisa von Bülow – Universidade de Brasília

Brasília, 30 de junho de 2017.

Dedicatória

A Deus.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus. Ele tem me sustentado e me guiado. Não estaria aqui se não fosse por Seu amor por mim.

Agradeço aos meus pais, Luciane e Helder, por terem acreditado no meu potencial desde sempre. Meus pais são meus exemplos. Agradeço pelo suporte e pelos ensinamentos, que eu levarei para a vida toda. Se decidi seguir o caminho acadêmico, foi por influência deles.

Agradeço a família e amigos, pelo companheirismo, amizade e suporte.

Agradeço à minha orientadora, Débora Rezende, pelo cuidado, conselhos e sugestões. Seu zelo na orientação é visível. Cresci muito com todos esses anos de orientação, desde a graduação. Agradeço pelas críticas construtivas e pela paciência. Com certeza, aprendi muito com cada comentário e correção.

Não menos importante, agradeço às professoras Marisa e Rebecca. Juntamente com a professora Débora, formam um trio de mulheres com carreiras inspiradoras – exemplos a serem seguidos. Agradeço pelos conselhos e pelas reflexões feitas nas disciplinas que lecionaram na pós-graduação; disciplinas, estas, que tive o privilégio de cursar.

Por fim, termino essa etapa da minha vida, para alçar voos ainda mais altos e, com certeza, mais desafiadores.

A todos, meu eterno e sincero agradecimento.

RESUMO

Os conselhos gestores de políticas públicas são espaços participativos de gestão compartilhada entre a sociedade civil e o Estado. No entanto, diversos questionamentos surgem a respeito dessa inclusão social que tais espaços dizem proporcionar. Embora diversos outros estudos já tenham sido feitos sobre a capacidade inclusiva dos conselhos gestores, esta pesquisa pretende trazer uma análise que propicie um olhar “de dentro para fora”. Tendo o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como ponto de partida, esta dissertação traz duas análises empíricas: primeiro, um estudo da capacidade inclusiva do CNAS, tendo em vista o histórico da assistência social no Brasil e as legislações e decretos a respeito de sua composição social. Em segundo lugar, a análise da atuação de duas organizações que, atualmente, fazem parte da composição da sociedade civil no Conselho, como representantes do segmento dos usuários. Nessa segunda parte, procura-se entender a importância da participação conselhistas para tais atores, tendo em vista os outros repertórios que as organizações utilizam para interagir com os atores estatais. Haveria, pois, conexões entre os diferentes repertórios de interação utilizados? Por ter um caráter ainda exploratório, diante a complexidade e heterogeneidade das redes que são formadas entre atores estatais e sociais e entre os objetivos buscados, esta pesquisa não tem a pretensão de esgotar o debate sobre os conselhos gestores, mas de caminhar em direção a um olhar mais amplo com relação ao papel que os conselhos exercem na relação Estado-sociedade civil.

Palavras-chave: sociedade civil; CNAS; assistência social; repertórios de interação; Estado

ABSTRACT

Public policy councils are participatory spaces of shared management, open for the interaction between the State and the civil society. Many questions arise in relation to the social inclusion those arenas claim to provide. Even those many analyses were already made about the inclusive capacity of the public policy councils, this study intends to bring a look “from inside out”. Considering the National Council of Social Assistance (CNAS) as our starting point, this dissertation combines two empirical analyses: first, a study about the inclusive capacity of the CNAS, regarding the background of the social assistance in Brazil and the Councils’ resolutions and decrees about its social composition. Second, an analysis of two civil society organizations that, currently, are part of the composition of the Council, representing the users of the system. In this second analysis, the aim is to understand the importance, for those organizations of the civil society, of the institutionalized participation promoted by the councils, considering the other repertoires that those organizations use to interact with the state actors. Are there connections among the repertoires used? Because of this study’s exploratory aspect, facing the complexity and heterogeneity of the networks and among social and state actors and their objectives, this research does not intend to exhaust the discussion about the councils; on the contrary, the aim is to look to the role that the public policy councils may play in the State-civil society relation.

Keywords: civil society; CNAS; Brazilian social assistance; repertoires of interaction; State

Lista de Siglas

ABRA – Associação Brasileira de Autismo

Acapema - Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente

ADEFAL – Associação de Deficientes Físicos de Alagoas

AIPD – Ano Internacional das Pessoas Deficientes

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CEAM – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares/ Universidade de Brasília

CEB – Comunidade Eclesiástica de Base

CiampRua – Comitê de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua

CMP – Central dos Movimentos Populares

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNDH – Conselho Nacional de Direitos Humanos

CNS – Conselho Nacional de Saúde

CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social

CPD – Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência da Câmara dos Deputados

CONADE – Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência

CONASEMS – Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde

CONASS – Conselho Nacional de Secretários de Saúde

CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social

Consea – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

Corde – Coordenadoria Nacional para Integração das pessoas com Deficiência

CPV – Conselho Popular de Vitória

DPI – *Disabled People International*

ECOSOC – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

FCV – Fórum Centro Vivo

FEBEC – Federação Brasileira de Entidades de Cegos

FEBIEX – Federação Brasileira das Instituições de Excepcionais

FENAPAES – Federação Nacional das APAEs

FENASP – Federação Nacional das Associações Pestalozzi

FENATIBREF – Federação Nacional dos Empregados em Instituições Benéficas, Religiosas e Filantrópicas

FENEIS – Federação Nacional de Educação e Integração de Surdos

FNAS – Fundo Nacional da Assistência Social

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LBI – Lei Brasileira de Inclusão

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDPD – Movimento de Defesa das Pessoas Portadoras de Deficiência

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MNCR – Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis

MNPR – Movimento Nacional da População de Rua

MORHAN – Movimento de Reintegração dos Hansenianos

NEPPS – O Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social da Universidade de Brasília

NPM – *New Public Management*

OAF – Organização do Auxílio Fraternal

ONCB – Organização Nacional dos Cegos do Brasil

ONEDEF – Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos

ONG – Organização Não-Governamental

PAC – Padrão de Ação Coletiva

PNAS – Política Nacional de Assistência social

PT – Partido dos Trabalhadores

SEDH/PR – Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República

SER – Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

TMR – Teoria da Mobilização de Recursos

TPP – Teoria do Processo Político

UMM – União dos Movimentos de Moradia

Lista de Figuras

Tabela 1 – Gestão x Organizações que mais predominaram.....	95
Tabela 2 – Tema x Quantidade de atas por ano.....	104

SUMÁRIO

Introdução.....	11
1.1 Metodologia.....	16
1.2 Divisão dos capítulos.....	20
Capítulo 1 – Sociedade civil e suas definições.....	22
1.1 A sociedade civil na perspectiva liberal.....	24
1.1.1 O estado da natureza.....	24
1.1.2 Hegel e a separação entre sociedade civil e Estado.....	27
1.2 A sociedade civil em uma perspectiva crítica ao Estado.....	30
1.2.1 As perspectivas marxista e gramsciana sobre a influência da sociedade civil sobre o Estado.....	30
1.2.2 Habermas e a esfera pública.....	33
1.2.3 Da esfera pública habermasiana à institucionalização.....	37
1.2.4 O terceiro setor.....	40
1.2.5 Problemas do terceiro setor.....	44
Capítulo 2 – Os movimentos sociais e seus repertórios.....	48
2.1 A relação entre os movimentos sociais e o Estado.....	48
2.1.1 A Teoria do Processo Político.....	51
2.1.2 Os repertórios de interação dos movimentos sociais.....	56
Capítulo 3 – A sociedade civil no Brasil e os conselhos gestores de políticas públicas.....	64
3.1 Consolidação da sociedade civil no Brasil.....	64
3.2 Os conselho gestores de políticas públicas.....	73
3.2.1 Surgimento e consolidação.....	73
3.2.2 A questão da heterogeneidade e da autonomia nos conselhos gestores.....	78
3.2.2.1 Heterogeneidade da sociedade civil nos conselhos.....	78
3.2.2.2 O debate sobre autonomia das organizações civil e movimentos sociais em relação ao Estado.....	82
Capítulo 4 – O CNAS e a atuação da sociedade civil.....	86
4.1 Um breve histórico da assistência social brasileira.....	86
4.2 Uma breve análise da composição do CNAS.....	94
Capítulo 5 – A atuação dos atores coletivos dentro e fora do CNAS.....	111

5.1	O Movimento Nacional da População de Rua (MNPR).....	112
5.1.1	Surgimento e atuação.....	112
5.1.2	Relação Estado-sociedade civil.....	115
5.2	A Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos (ONEDEF).....	124
5.2.1	Surgimento e atuação.....	124
5.2.2	Relação Estado-sociedade civil.....	126
5.3	As interações cm o Estado e o engajamento institucional nos dois casos.....	136
	Conclusão.....	140
	Referências Bibliográficas.....	145
	Apêndice A.....	155
	Apêndice B.....	158

INTRODUÇÃO

Dois grandes temas orientam este trabalho, a heterogeneidade e a pluralidade da sociedade civil e seus diferentes repertórios de interação com o Estado, a partir de um olhar especial para o repertório de participação institucionalizada nos conselhos gestores. Ao combinar a análise do funcionamento dos conselhos gestores com os estudos sobre sociedade civil, a presente pesquisa também objetiva contribuir para o debate em torno da sua atuação e da compreensão de sua heterogeneidade. Busca-se, portanto, colaborar para o entendimento de que a sociedade civil não é uma esfera homogênea, que luta por objetivos coletivos comuns, mas é composta por uma variedade de grupos com estruturas organizacionais e interesses diferenciados. Essa ausência de uma definição clara em torno do conceito prejudica, inclusive, a avaliação da inclusão da sociedade civil nos conselhos gestores, já que as pesquisas, com frequência, apenas a diferenciam do seu “oposto”, ou seja, dos atores governamentais.

A dissertação parte, portanto, da noção de “sociedade civil”. Apesar das instituições participativas buscarem promover um diálogo entre atores governamentais e sociais, a definição do que seria “sociedade civil”, nesses espaços, é pouco precisa (LIMA, 2014). Conforme as recentes literaturas que estudam tais arenas de participação apontam, dentro dos conselhos, há a inserção de segmentos diferenciados, como trabalhadores, entidades, organizações de usuários e setores empresariais, sob a mesma imagem de uma sociedade defensora de projetos políticos democráticos e participativos.

Assim, tal sociedade seria vista como uma esfera, que, embora composta por uma multiplicidade de organizações (ONGs, movimentos sociais, fundações empresariais, organizações religiosas, filantrópicas, etc), estaria, em teoria, centrada e unificada em torno de um livre poder de associação, com foco em uma “liberdade comunicativa” (ABERS, VON BÜLOW, 2011). Porém, a sociedade civil não pode ser apresentada como um único ator. Sua heterogeneidade e diversidade de interesses (interesses, estes, por vezes, antagônicos), pautas e agendas políticas, juntamente com a falta de clareza sobre quem essa “sociedade civil” procura representar, contribui para o surgimento de conflitos entre as organizações e movimentos sociais escolhidos para compor os conselhos gestores.

Do ponto de vista da participação política, a presença de organizações civis e movimentos sociais nos conselhos gestores traria uma maior legitimidade para a tomada de decisões. No entanto, apesar dessa inclusão ser importante do ponto de vista da inserção de

atores da sociedade civil em debates com atores governamentais, as instituições participativas, de modo geral, não são os únicos repertórios utilizados pelas organizações civis e movimentos sociais, tendo em vista sua heterogeneidade de objetivos. Dessa forma, partindo do conceito de “repertórios de interação”, de Abers, Serafim e Tatagiba (2014), no qual diferentes atores sociais podem utilizar diferentes meios para interagir com o Estado, devemos entender, então, o porquê de se priorizar (ou não) tais espaços, olhando para suas histórias e objetivos.

Dagnino (2004) argumenta que os conselhos estão inseridos em uma “confluência perversa” entre um projeto neoliberal e outro em prol de um alargamento democrático, propiciando a formação de uma composição de representantes da sociedade civil em torno da busca por “parceiros confiáveis” do Estado. Porém, esta pesquisa parte do argumento de que tais instituições participativas ainda podem influenciar a trajetória de atuação das organizações da sociedade civil e dos movimentos sociais e, a partir disso, a formulação de políticas públicas, não sendo arenas “meramente figurativas” para a legitimação de parcerias com o Estado. Os conselhos ainda podem ser vistos como um tipo de repertório que permite que organizações sociais busquem influenciar a formulação de políticas públicas, por meio de suas demandas — “Por um lado, os ativistas assinalam a importância da participação nestas esferas institucionais por possibilitar, potencialmente, a participação no processo decisório [...] e a discussão e proposição de políticas públicas” (CARLOS, 2014, p. 60).

Assim, parto de duas perguntas centrais: qual é (ou quais são) a “sociedade civil” incluída nos conselhos gestores? E, por que a participação institucionalizada em conselhos é importante para os atores coletivos da sociedade civil? Para responder a estas perguntas, aponto para as duas frentes de pesquisa. Em primeiro lugar, analiso a composição do CNAS em um espaço temporal de dez anos (2006-2016), com o objetivo de verificar a diversidade da sociedade civil que compõe o Conselho e se a composição do CNAS sofreu mudanças ao longo do tempo, tendo em vista possíveis modificações em sua legislação acerca da composição social e do processo eleitoral. Busca-se compreender em que medida o CNAS se construiu ao longo dos anos, como espaço heterogêneo de representação da sociedade civil. Em segundo lugar, apresento uma análise das próprias organizações, ou seja, um estudo de dois atores coletivos (como será abordado mais detalhadamente à frente), suas histórias e os tipos de repertórios de interação com o Estado. É necessário ressaltar que o termo “atores coletivos” é proveniente de Lavalle, Houtzager e Acharya (2004), denotando uma diversidade de atores sociais, como associações locais, federações, movimentos sociais, ONGs, entidades beneficentes e religiosas, que podem estar inseridos nas arenas conselhistas. Portanto, quando

for necessário fazer referência às duas organizações que foram analisadas, será utilizado o termo “atores coletivos”, a fim de respeitar suas particularidades.

Tal análise nos permite verificar a importância que a participação em conselhos gestores tem para a atuação de cada um dos atores. Essas duas frentes se complementam, no sentido de se fazer uma análise de “dentro para fora” do Conselho – partindo de um estudo da heterogeneidade da composição do Conselho, iremos para um estudo mais aprofundado dos atores coletivos, a fim de verificarmos seus repertórios de interação com o Estado e como o dilema de autonomia se expressa nesta relação. Segundo Lima (2014), os conselhos gestores são canais formalizados de diálogo entre o Estado e a sociedade civil, com “expectativas democratizantes”. Consequentemente, não cabe, apenas, estudarmos a inclusão da sociedade civil em arenas participativas; é necessário entendermos em que sentido as organizações civis e movimentos sociais se beneficiam com a institucionalização de tais arenas. Vale lembrar que, nos últimos anos, as pesquisas sobre participação institucionalizada têm se mostrado muito céticas em relação ao potencial dos conselhos para democratização das políticas públicas e inclusão social. Neste sentido, o estudo minucioso de alguns atores coletivos pode ajudar em uma compreensão mais nuançada desta relação, de maneira a fugir dos determinismos.

Para realizar tal estudo, a presente pesquisa tem, por ponto de partida, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Segundo seu regimento interno, este é um órgão de deliberação colegiada, estabelecido pela Lei 8742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) e de caráter permanente, contendo 18 representantes por parte do Estado e 18 por parte da sociedade civil (9 titulares e 9 suplentes). Os representantes da sociedade civil se dividem entre representantes dos usuários dos serviços e benefícios socioassistenciais (ou organizações de usuários da assistência social), das entidades e organizações da assistência social e dos trabalhadores do setor (conforme seu artigo 4, na proporção de três representantes titulares e três suplentes para cada segmento). Apesar de trazer uma paridade e uma distribuição definida quantitativamente, cabe verificarmos como essa representação acontece de forma qualitativa, ou seja, que grupos são incluídos nas composições do Conselho.

O CNAS foi escolhido para a análise pela sua proposta de “contribuir para o bem-estar coletivo”, por meio da imagem dos conselhos como “instrumentos de expressão, representação e participação popular que deve acompanhar as ações governamentais com o intuito de fazer valer os interesses sociais da população” (SILVA, NEVES, 2013, p. 174). O Conselho tem por missão o fortalecimento do exercício do controle social na política de assistência social, contribuindo na consolidação do Sistema Único de Assistência Social

(SUAS). Assim, segundo o caderno de orientações aos conselheiros (CNAS, 2013a, p. 13), a função dos conselheiros é contribuir “para que as ações do governo respondam às necessidades da população da melhor maneira possível.” Ou seja, o Conselho traz a participação social enraizada em seus princípios.

Além da inclusão da sociedade civil no processo decisório ser um ideal, aparentemente, buscado pelo Conselho, tal instituição apresenta uma composição de sociedade civil dividida em segmentos, propiciando uma presença variada de organizações civis e movimentos sociais. Tal variedade é importante do ponto de vista da interação entre os atores, permitindo, teoricamente, a inclusão de interesses antagônicos nos debates. A princípio, essa divisão poderia permitir a presença de diferentes tipos de organizações, tanto de cunho popular (principalmente como representantes dos usuários e trabalhadores), quanto organizações não-governamentais e empresariais. No entanto, ao definir a mesma quantidade de representantes para cada segmento, o CNAS parece colocar trabalhadores, entidades e usuários no mesmo nível de importância, ao priorizar uma paridade quantitativa em detrimento de uma maior representação de grupos de usuários.

No caso do Conselho Nacional de Saúde (CNS), o segmento dos usuários ocupa 50% da composição – o que pode contribuir para mudanças no teor dos debates e dos assuntos discutidos nas reuniões. Ao colocar todos os segmentos no mesmo patamar de importância quantitativa, o CNAS vai de encontro ao seu princípio de protagonismo do usuário. Considerando que organizações de trabalhadores e entidades podem fornecer uma representação mais profissionalizada, o Conselho prioriza uma participação mais técnica e qualificada de uma sociedade civil relacionada à própria assistência social.

A assistência social ainda é uma área que está em consolidação no Brasil, tendo sido, historicamente, relegada aos cuidados de organizações beneficentes e religiosas; no entanto, com a promulgação da Constituição de 1988 e, principalmente, com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo federal, tal área ganhou maior visibilidade do Estado e sofreu grandes mudanças em sua estruturação. Consequentemente, tal contexto histórico tem influenciado a própria constituição do CNAS e os grupos que são incluídos nessa arena participativa. Assim, olhar a participação dos usuários a partir desse espaço nos permite questionar a respeito da importância do Conselho para esse segmento e o quanto, apesar dos seus limites, ainda o priorizam como arena de ação. Pelo fato de a assistência social ser uma política transversal e se relacionar com diferentes políticas, a questão da heterogeneidade da composição do Conselho se torna ainda mais necessária de ser observada. A pesquisa, então, pretende verificar como a questão do contexto histórico e das oportunidades políticas

influenciam na formação de uma política pública e na atuação de atores sociais perante a busca por seus objetivos.

Outra justificativa seria um aspecto pessoal, tendo em vista o meu próprio conhecimento acerca do Conselho. Por já ter realizado pesquisas anteriores sobre o funcionamento deste espaço participativo, já possuo, como pesquisadora, certa familiaridade com os meios disponíveis para a obtenção de informações necessárias para a pesquisa, tendo, inclusive, já observado presencialmente algumas de suas reuniões ordinárias. Dessa forma, minha familiaridade com o Conselho será útil para a obtenção dos dados necessários e para o meu entendimento a respeito da participação social promovida ali.

Tendo em vista as motivações e objetivos que guiam a pesquisa, a pergunta central que orienta essa dissertação é: em que medida a participação nos conselhos gestores é importante para os atores coletivos da sociedade civil? Esta pergunta central é abrangente, pois pretende analisar os repertórios de atuação das organizações e movimentos sociais, perante o Estado. Considerando que “não existe um padrão homogêneo ou um modelo de ação unitário que represente os atores sociais e que sirva de paradigma de ação dos movimentos sociais, tendo em vista a complexidade e a heterogeneidade da sociedade civil” (CARLOS, 2014, p. 36), a pesquisa parte do princípio de que diferentes organizações podem priorizar diferentes repertórios, dependendo do caráter da organização e das causas pelas quais lutam.

Mediante sua inerente pluralidade, a sociedade civil enfrenta dilemas relacionados à formação de alianças com grupos influentes, à composição de suas organizações e aos objetivos em nome dos quais dizem lutar (JASPER, 2004). Os conselhos gestores de políticas públicas se tornariam, assim, um tipo de repertório para a ação das organizações civis e movimentos sociais, perante o Estado, tendo em vista o caráter generalizador das decisões públicas tomadas, predominantemente, por autoridades eleitas. Os conselhos gestores estão inseridos no argumento da necessidade de criação de canais institucionais para uma participação mais direta dos diversos grupos sociais na política, ou seja, uma participação para além do voto.

Neste trabalho busco, então, aliar as literaturas sobre participação política, sociedade civil e movimentos sociais, tendo em vista a ressignificação do termo “repertório” — desde Tilly (1995), com uma ideia de repertórios conectada a formas contenciosas de ação perante o Estado, englobando uma maior diversidade de ações (combinando elementos aparentemente

contraditórios, como a contestação e a cooperação com instituições e atores estatais)¹. Visando estudar as organizações civis e movimentos sociais que compõem os conselhos gestores, como tentativa de entender o porquê da importância da participação em tais espaços institucionalizados, objetiva-se, portanto, a necessidade de se fazer uma análise que possui, como ponto de partida, os conselhos gestores, mas que se expande em direção a uma visão mais ampla da atuação de organizações e movimentos sociais.

1.1 Metodologia

Quanto à metodologia utilizada, para responder as perguntas propostas, conforme já exposto, a pesquisa foi pautada no estudo de caso do CNAS. Flyvbjerg (2011) ressalta a importância metodológica do estudo de caso, ao afirmar que tal estudo produz um conhecimento relacionado a contextos, possibilitando o aprendizado e o aprofundamento do estudo do tema analisado (*Ibid*). Dessa forma, o estudo de caso é necessário para o progresso e entendimento de teorias, na medida em que teorias universais, independentes de contextos, não podem ser encontradas nos estudos sobre relações humanas. Obviamente, há limites quanto à possibilidade de generalização a partir de estudos de casos, porém, os estudos de casos concretos se fazem essenciais para a legitimidade do avanço científico.

Para responder à pergunta central proposta, foram necessárias duas abordagens principais: análise documental e entrevistas semiestruturadas. Foram analisadas as atas das reuniões ordinárias² realizadas durante os anos de 2006 a 2016 e documentos do Conselho, como resoluções e decretos, emitidos durante o mesmo período de tempo. O período de dez anos foi escolhido para análise por representar um período suficientemente longo para observarmos mudanças na composição do Conselho e na legislação acerca do seu processo eleitoral. Tal análise é útil, na medida em que, no caso do Conselho, revela importantes aspectos a respeito do tipo de sociedade civil que está sendo incluído nesse espaço participativo e da heterogeneidade de atores coletivos que fazem parte de sua composição social.

Para isso, em primeiro lugar, foi feita uma análise documental das resoluções e decretos do CNAS, a fim de se fazer um levantamento das principais modificações na

¹ Carlos (2014) traz também o conceito de “padrões de ação coletiva” (PACs). Tal conceito “corresponde a modalidades de ações que orientam o comportamento dos movimentos com atores políticos em face às instituições e ao Estado em geral” (*Ibid*, p. 30).

² As atas analisadas foram as que estão disponíveis no próprio endereço eletrônico do CNAS: <http://www.mds.gov.br/cnas/pautas-atas-e-apresentacoes/atas>

legislação a respeito da composição da sociedade civil ao longo dos anos entre 2006 e 2016. Em segundo lugar, foi realizada a leitura das atas das reuniões ordinárias. Realizou-se uma leitura codificada de cada ata de reunião ordinária realizada em cada ano (no total, foram lidas 108 atas). Por meio da leitura de cada uma, procurou-se pelos termos “processo eleitoral”, “eleição”, “protagonismo”, “certificação” e “certificado” e contabilizou-se em quantas atas, por ano, tais termos apareceram.

É necessário ressaltar que, para tal contabilização, fez-se uma leitura manual de cada ata. Também é necessário ressaltar que, como foi feita a completa leitura das atas, para a codificação dos termos, só foram contadas as vezes em que o termo se relacionou com alguma “discussão” ou iniciativa de debate relacionado com o processo eleitoral ou com a certificação de entidades. Se o termo se inseria no debate de algum tópico relacionado com o processo eleitoral, ou fazia parte de algum relato de alguma comissão ou compunha a fala de algum ator presente na reunião, ele foi inserido na contagem. A simples menção do termo em debates completamente não relacionados aos assuntos analisados foi desconsiderada.

Sobre os termos, cada um foi escolhido por se relacionar, de alguma forma, com a questão da representação da sociedade civil. No caso dos termos “certificação” e “certificado”, uma vez que o CNAS possui um longo histórico de envolvimento cartorial com o processo de concessão de certificados a entidades, a disputa em torno da representação, no CNAS, se dá justamente em torno destas entidades privadas, e não amplamente por movimentos sociais. Por ter sido, durante um longo período, uma de suas principais funções, o Conselho delegava uma extensa parte de suas reuniões ordinárias à avaliação dos pedidos de certificação das entidades beneficentes, ocasionando reuniões majoritariamente cartoriais. Após 2009, tal função passou a ser realizada pelo MDS; dessa forma, cabe percebermos se a certificação continuou sendo um assunto extensamente debatido no CNAS ao longo dos anos. Por meio da frequência desse termo, verificamos a quantidade de vezes que o Conselho se concentrou no debate de atividades burocráticas relacionadas às entidades, em detrimento de um debate mais centrado nos usuários ou na política pública de Assistência Social. Procurou-se observar em quantas reuniões esse assunto esteve presente.

Buscou-se pelo termo “protagonismo”, quando este esteve inserido em um contexto de busca por um protagonismo social ou do usuário, no âmbito da discussão a respeito da representação da sociedade civil no CNAS. Partiu-se, portanto, do argumento de que a participação popular deve ser entendida como “o exercício pleno da cidadania na busca de soluções dos problemas sociais e no controle das políticas públicas” (CNAS, 2013a, p. 14), buscando ampliar as possibilidades para que os(as) usuários(as) possam falar dos seus

interesses, das suas possibilidades” (*Ibid*, p. 17). Assim, se o CNAS debate a respeito do protagonismo da sociedade civil em suas reuniões, há, então, uma preocupação com a inclusão e com a heterogeneidade dessa representação. A iniciativa de procurar um termo tão específico partiu da observação participante em reuniões ordinárias e da leitura de anais de conferências nacionais do CNAS, em que, ao se falar sobre controle social, o termo foi ressaltado em diversas ocasiões.

Quanto aos termos “processo eleitoral” e “eleição”, algumas atas traziam apenas um deles ou os dois; por se tratar de um mesmo assunto, a ata foi contabilizada apenas uma vez, independentemente do termo que apareceu (o mesmo ocorreu com a contabilização dos termos “certificação” e “certificado”). Da mesma forma que o termo “protagonismo”, parte-se do argumento de que a frequente inserção do processo eleitoral da sociedade civil no debate revelaria uma busca pela heterogeneidade da composição. Além das atas e das legislações, a própria composição do CNAS nesses dez anos foi analisada; ou seja, foram comparadas as composições de cada gestão durante o período de tempo selecionado, com a finalidade de se observar quais atores coletivos mais estiveram presentes e o tipo de ator coletivo que predominou ao longo desse tempo.

Com relação à segunda frente, foram selecionados dois atores coletivos que fazem parte da representação do segmento dos usuários no CNAS: o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR) e a Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos (ONEDEF). Ambos já possuem um histórico de participação institucionalizada, tendo feito parte da composição de outros conselhos nacionais. Dessa forma, são importantes para a pesquisa, na medida em que, ao mesmo tempo em que são diferentes entre si, ambos representam usuários da assistência social.

Dois atores coletivos representantes desse segmento foram escolhidos para a análise, pelo fato de o Conselho ser um espaço institucionalizado para reforçar o princípio do controle social e da construção da assistência social no Brasil como um direito do cidadão, como potencial usuário. No entanto, pela ONEDEF ser uma organização formada por entidades, é interessante notar que os usuários não estão sendo representados exclusivamente por organizações de base popular e movimentos sociais. Tendo em vista a proposta de se fazer um estudo aprofundado, foram selecionados somente dois atores coletivos, considerando o limitado tempo disponível para concluir a presente dissertação.

Lavalle, Houtzager e Acharya (2004), ao realizarem um estudo dos atores que participam nos arranjos institucionais participativos no estado de São Paulo (principalmente orçamento participativo e conselhos gestores), trouxeram quatro categorias principais de

organizações civis que se diferenciam quanto à estrutura organizacional e aos interesses: organizações não-governamentais, organizações de base popular, organizações coordenadoras e entidades beneficente. Tendo em vista tal divisão, poderíamos afirmar que o MNPR pode ser classificado como organização de base popular e a ONEDEF seria uma organização coordenadora (as coordenadoras seriam aquelas criadas por outras organizações para atuar em rede, para representar os interesses de seus criadores). Assim, tal seleção se faz interessante, na medida em que, por serem atores coletivos distintos entre si, os resultados encontrados podem ser comparados, fornecendo uma análise mais aprofundada do ponto de vista dos repertórios de interação utilizados e da forma como cada ator coletivo se relaciona com as demandas e necessidades dos grupos sociais que dizem representar.

Assim, as entrevistas foram necessárias para o estudo dos atores coletivos selecionados. Nem todos os entrevistados pertencem aos atores coletivos em questão. Tal fato se justifica na medida em que cada entrevista seguiu o método “bola de neve”, ou seja, um entrevistado indicou um indivíduo ou organização relevante a participar da pesquisa. Dessa forma, uma vez que os atores coletivos atuam em redes com outras organizações, alguns entrevistados são de organizações relacionadas aos objetos de estudo selecionados.

Outra justificativa se encontra no próprio contexto nacional do momento de realização da pesquisa – devido às latentes mudanças políticas e às mobilizações ao redor do país, alguns atores não se encontraram disponíveis para serem entrevistados. Por fim, por se tratarem de organizações nacionais, as barreiras geográficas também influenciaram na escolha dos entrevistados, uma vez que alguns indivíduos não quiseram ser entrevistados por meios eletrônicos ou por telefone. Dessa forma, aponto para o viés de que nem todos os atores coletivos e individuais que poderiam ser importantes para o presente estudo foram entrevistados.

Essa mudança de foco no estudo sobre instituições participativas é importante para verificarmos a autonomia dos atores coletivos em suas interações com atores e instituições estatais e nas escolhas de seus repertórios de interação. Conforme argumentado por Della Porta (2014), as entrevistas aprofundadas são importantes para o entendimento do sentido que os atores dão às suas ações, ou seja, suas motivações por trás de suas ações. Dessa forma, no caso da presente pesquisa, as entrevistas forneceram informações que não estão disponíveis em documentos ou não são possíveis de ser observadas em atas de reuniões. O estilo das entrevistas se aproximou ao de uma “conversa”, uma vez que tais entrevistas estavam sujeitas à disponibilidade destes; destarte, objetivou-se a rapidez sem, no entanto, prejudicar o potencial de obter informações.

Conforme abordado anteriormente, há duas “frentes” que se complementam nessa pesquisa. Para estudar a primeira parte, ou seja, a composição do Conselho, a análise foca nas legislações, atas e atores coletivos que estiveram presentes durante o período analisado. Por outro lado, quando a pesquisa se expande, buscando analisar a atuação dos atores coletivos, a unidade de análise se desloca para as próprias organizações. Essa dualidade é necessária para que os objetivos da pesquisa sejam alcançados, tendo em vista o aprofundamento nos estudos sobre sociedade civil e interação com o Estado.

1.2 Divisão dos capítulos

A dissertação se divide em cinco capítulos. O primeiro capítulo revisa o debate em torno das formas de atuação da “sociedade civil”. Por ser um termo com uma variedade de definições, por vezes, o vemos atuando como “terceiro setor” (com a predominante presença de entidades prestadoras de serviços e organizações não-governamentais); outras vezes, sua definição engloba os movimentos sociais e grupos sociais excluídos da política. Essas diferentes formas de interação com Estado têm trazido diversas consequências políticas – como disputas entre as organizações por legitimidade. Por ser um dos conceitos mais utilizados no discurso sobre provisão social e participação política, é necessário entendermos o termo com maior clareza, com a finalidade de analisarmos a interação, os conflitos e as disputas que ocorrem nos espaços de participação institucionalizada. Dessa forma, se o CNAS é um espaço de interação entre sociedade civil e Estado, precisamos entender, primeiramente, o conceito de “sociedade civil” e que tipo de sociedade o CNAS pretende incluir.

O segundo capítulo procura estudar os múltiplos repertórios que as organizações civis e movimentos sociais podem adotar para interagir com o Estado – “Certos movimentos, transcendendo as delimitações de um evento específico, reúnem diferentes ocorrências, manifestações e práticas de atores individuais, organizacionais e institucionais ao longo de um *continuum* no tempo” (CARLOS, 2014, p. 36-37). Dessa forma, pretende-se “abrir caminho” para o argumento de que os conselhos gestores podem ser vistos como espaços abertos para uma atuação de organizações da sociedade civil em direção à conquista de seus objetivos.

O terceiro capítulo traz um estudo sobre a sociedade civil brasileira, fazendo, então, com que as teorias apresentadas nos capítulos anteriores se apresentem de forma aplicada ao contexto brasileiro. Ao considerarmos as diferentes definições do que representa a “sociedade civil”, o capítulo pretende trazer o início de uma análise da participação representativa que ocorre nos conselhos gestores – análise, esta, que se estenderá pelos próximos capítulos. O

capítulo também apresenta a discussão sobre dois aspectos importantes que permeiam a participação institucionalizada: a heterogeneidade e a autonomia. Tal discussão é importante para o objetivo da pesquisa, uma vez que a proposta dessa dissertação parte da interação entre atores presentes no CNAS, para estudar a relevância desse espaço na atuação das organizações civis selecionadas. A heterogeneidade da sociedade civil será estudada empiricamente no quarto capítulo, por meio da análise da composição e das legislações do CNAS. A questão da autonomia será estudada com a análise dos repertórios de interação dos atores coletivos, no quinto capítulo.

O quarto capítulo traz uma análise do funcionamento e estruturação do Conselho Nacional de Assistência Social. Pelo fato deste ter sido escolhido por trazer a importância da participação social enraizada em seus princípios, o capítulo busca estudar o histórico da Política Nacional de Assistência Social, com a finalidade de conectar sua criação ao debate sobre a participação da sociedade civil. O capítulo trará também os resultados das observações das atas das reuniões mensais do Conselho, como análise empírica a respeito da sociedade civil que se faz presente nesse espaço. A identificação dos atores em disputa é necessária para o entendimento das interações que ocorrem no Conselho e para a análise da inclusão da heterogeneidade da sociedade civil nesse espaço.

O quinto capítulo traz os resultados da análise dos atores coletivos que foram selecionados para o presente estudo. Trazendo o histórico de cada ator analisado, o capítulo pretende apresentar o perfil de atuação de cada um. Dessa forma, tem-se a possibilidade de aplicação, aos casos estudados, da teoria sobre repertórios utilizados pelos movimentos e do conceito de autonomia com relação a suas bases e a outros atores. Por meio da análise de dados documentais e entrevistas, procura-se descobrir quais são os repertórios de interação que tais atores utilizam e qual é o espaço da participação nos conselhos em relação às demais estratégias de influenciar as políticas.

Por fim, a conclusão busca conectar as discussões teóricas e empíricas apresentadas em todos os capítulos. Essa dissertação procura contribuir com o debate sobre participação política e interação Estado-sociedade civil. Porém, não pretende esgotar as respostas às perguntas que ainda estão em aberto. Ao contrário, tendo em vista a complexidade do contexto brasileiro e da heterogeneidade da sociedade civil, a pesquisa ainda pretende deixar importantes questionamentos para serem respondidos em pesquisas posteriores.

CAPÍTULO 1 – SOCIEDADE CIVIL E SUAS DEFINIÇÕES

O conceito de “sociedade civil”, certamente, é um dos mais confusos e complexos das ciências sociais. Entender o que compõe a sociedade civil tornou-se, então, uma tarefa difícil, na medida em que uma variedade de definições para seu conceito é guiada por teorias, por vezes, contraditórias, relacionadas a momentos históricos específicos e contextos sócio-políticos diversos (EDWARDS, 2011a).

Segundo uma definição comumente conhecida, sociedade civil seria uma esfera de livre associação, relativamente autônoma do governo e do mercado, em que os indivíduos recorreriam a mecanismos de ação coletiva, em prol de seus objetivos (CHAMBERS, KOPSTEIN, 2008; EDWARDS, 2011a). No entanto, tal definição não é suficiente para entendermos a diversidade da sociedade civil, na medida em que provoca questionamentos relacionados ao nível de “independência” e “liberdade” dessa sociedade das demais esferas (governo e mercado), aos objetivos que os grupos sociais procuram atingir e, principalmente, aos tipos de organizações que poderíamos incluir sob tal conceito.

Conforme Chambers e Kopstein (2008) argumentam, diferentes tipos de associações civis se relacionam de diferentes formas com o Estado. Sobre essa relação com o Estado, por vezes, a sociedade civil é vista como um meio de resistência contra a arbitrariedade e opressão do Estado, sendo, portanto, autônoma. Por outras, é tida como dependente de normas estatais que forneçam estruturação e suporte legal a ela, podendo, inclusive, formar parcerias com instituições estatais em programas sociais (podendo atuar como uma espécie de substituto, mediante os insucessos do Estado em prover benefícios sociais) (ROSENBLUM, POST, 2001). Os autores apontam, então, para seis tipos de relações que podem ser empreendidas entre sociedade civil e Estado: uma sociedade civil separada do Estado, contra o Estado, em suporte ao Estado, em diálogo com o Estado, em parceria com o Estado e para além das fronteiras estatais³. Apesar dessa variedade de relações, é necessário ressaltar que essas seis perspectivas não são mutuamente excludentes e nem, necessariamente, competem

³ Uma sociedade civil separada do Estado se conecta à ideia de uma sociedade civil como uma esfera independente e plural, mediante liberdade de associação. A sociedade civil contra o Estado se relaciona à visão de uma esfera que se organiza contra regimes, normas e instituições autoritárias. O suporte ao Estado se relaciona à perspectiva de que a interação entre indivíduos tem o potencial de criar laços de cooperação e comunidade entre eles, originando uma cultura cívica comum; a esfera pública, por sua vez, propiciaria o diálogo entre atores sociais e governamentais. As parcerias entre grupos da sociedade civil e o Estado se refere à visão da sociedade civil como o terceiro setor, em que organizações civis se tornam responsáveis pela provisão de bens públicos, frente ao Estado. Por fim, uma sociedade civil para além das fronteiras estatais é fruto de um fenômeno global: o surgimento de ONGs e organizações globais, como aquelas organizações que promovem a defesa dos direitos humanos em diversos países (Chambers, Kopstein, 2008).

entre si, podendo, por muitas vezes, se complementar (conforme veremos mais à frente, ao falarmos sobre os repertórios).

Segundo Warren (2011), a sociedade civil contribui para o aprofundamento da democracia, sendo, portanto, impossível imaginarmos um regime democrático sem uma sociedade civil consolidada nos processos públicos de deliberação e representação e nos mecanismos de ação coletiva. Na sociedade civil, os indivíduos organizam seus interesses, opiniões, valores e atuam de forma direta (por meio de associações) e de forma indireta (por meio dos representantes governamentais). Por meio de suas associações, a sociedade civil teria capacidade de exercer suas funções democráticas, ao dar oportunidade de articulação para aqueles potencialmente excluídos do momento eleitoral e, ainda sim, influenciar a política, por meio de mecanismos de ação coletiva.⁴

Ainda considerando a ideia da sociedade civil como esfera essencial para um aprofundamento democrático, Calhoun (2011) trouxe a importância da interação e da troca de ideias entre os indivíduos, para a construção da sociedade civil. Essa sociabilidade ocorreria, principalmente, nos centros urbanos (*urban sociability*), uma vez que eles abrigariam grandes populações compostas por pessoas provenientes das mais variadas culturas, costumes e experiências; as vontades coletivas desses indivíduos seriam formuladas, por meio da organização da sociedade em grupos e associações – “*Civil society, in this view, is a matter of churches, charities, voluntary associations, and self-help movements. It is an arena in which people can do things for themselves and meet the needs of their fellow citizens*” (*Ibid*, p. 313)⁵.

Essa pluralidade e capacidade de interação e debate entre os cidadãos propiciariam o engajamento necessário para a criação de estratégias com o potencial de influenciar as decisões políticas do Estado (*Ibid*). Complementando o argumento sobre a importância da existência de associações no engajamento da sociedade civil, Roseblum e Post (2001) abordam que um dos principais objetivos das associações é a busca por reconhecimento dos direitos das minorias, ou seja, grupos minoritários se organizariam em busca de *status* simbólico e distributivo e respeito público. Essa liberdade associativa possibilita que

⁴ Apesar de Warren (2011) abordar sobre as funções democráticas da sociedade civil, ele reconhece que nem toda sociedade civil contribui para o aprofundamento democrático. Segundo o próprio autor exemplifica, algumas associações são nocivas para a democracia, na medida em que apoiam medidas clientelistas e advogam em prol da concessão de vantagens políticas para aqueles grupos que já possuem vantagens socioeconômicas; dessa forma, certas organizações são criadas em torno de ideais contrademocráticos, como o ódio, a violência e o sectarismo.

⁵ “A sociedade civil, nessa visão, se relaciona a igrejas, organizações beneficentes, associações voluntárias e movimentos de ajuda mútua. É uma arena em que as pessoas podem atuar em benefício próprio e servir às necessidades de outros cidadãos” (CALHOUN, 2011, p. 313, tradução da autora).

indivíduos marginalizados obtenham melhores condições de vida, por meio do senso de cooperação e da articulação de um senso coletivo (YOUNG, 2000). Dessa forma, a capacidade de interação existente na sociedade civil serviria como base para o surgimento da solidariedade, de laços culturais e de resistência à dominação e à opressão do Estado.

Vemos, dessa forma, a importância da consolidação da sociedade civil no aprofundamento democrático. No entanto, mesmo com tais argumentos, nosso entendimento acerca da definição da sociedade civil ainda se mantém vago. Perguntas sobre como a sociedade civil interage com o Estado e como tal sociedade atua para influenciar as instituições, decisões e representantes políticos exigem uma análise mais aprofundada sobre o conceito, tendo em vista os variados propósitos e objetivos associativos (ROSENBLUM, POST, 2001). Ao tentarmos entender tal conceito, nos deparamos com uma sociedade civil resistente ao Estado, ao mesmo tempo em que encontramos uma outra que constrói parcerias com ele.

Certamente, há uma imensa pluralidade de grupos sociais com diferentes formas de atuação dentro da sociedade; porém, precisamos ir mais além para avançarmos na análise proposta por esta dissertação. A fim de estudarmos sobre participação política, estudaremos sobre os grupos que compõem a sociedade civil e suas possíveis relações com o Estado.

1.1 A sociedade civil na perspectiva liberal

1.1.1 O estado da natureza

Conforme abordado por parte da literatura deliberacionista, uma sociedade civil consolidada é tida como capaz de influenciar o sistema político, por meio da articulação de seus interesses (COHEN, ARATO, 1992). No entanto, a sociedade civil não pode ser vista como uma coletividade homogênea, em prol de objetivos unificados; pelo contrário, a noção unificada de “sociedade civil” não ocorre na realidade, sendo inegável que os atores sociais sigam diferentes formas de participação, devido a suas diferentes formas organizacionais e interesses diversos (LAVALLE, HOUTZAGER, ACHARYA, 2004). A ideia da sociedade civil como uma esfera em que indivíduos se associam livremente e formam conexões entre si é vaga, não nos permitindo entender que tipo de associações estariam incluídas em tal esfera.

Dessa forma, cabe, aqui, fazer uma retrospectiva histórica da relação entre o que se considera sociedade civil e Estado. Tal abordagem histórica é útil para entendermos as diferentes definições que o conceito foi adquirindo com o tempo e como isso se traduziu na interação com o Estado. Destarte, começemos com um pensamento que serve como uma

introdução para a conceituação a respeito da sociedade civil. Conforme o pensamento de Hobbes, a sociedade civil é o próprio Estado, em oposição ao estado da natureza, havendo, portanto, uma centralidade participativa em um único momento, em que os indivíduos concordariam em, por meio de um acordo, conceder autoridade a um outrem para representá-los (LAVALLE, 1999).

A passagem do estado da natureza para a sociedade civil se dá, portanto, por meio de um contrato social, em que cada um dos indivíduos concordaria em autorizar o representante a agir em seu nome, transferindo seus direitos a ele (SKINNER, 2005)⁶. Os indivíduos renunciam à liberdade natural e à posse de bens e riquezas e concordam em transferi-las a um “soberano”, com o poder de criar e aplicar as leis (CHAUÍ, 2000). O representante seria, então, uma espécie de autoridade política, um ator, ao qual os autores, ou seja, os donos da ação (indivíduos) concederiam o direito de agir (SKINNER, 2005). Esse acordo seria necessário, pois o estado da natureza (estado anterior ao momento autorizativo) seria composto por uma “multidão de homens particulares”, havendo um constante estado de guerra entre os indivíduos e não existindo, portanto, um senso de assembleia e de associação entre os homens.

Dessa forma, como não é possível haver senso de coletividade no estado natural, cada indivíduo concordaria em transferir sua autoridade a um representante soberano, que atuaria em nome deles, constituindo o que Hobbes chama de “*Person*”. Apesar de cada indivíduo transferir seus direitos ao representante, este atuaria em nome do conjunto, uma vez que as vontades individuais estariam condensadas em uma única voz (SKINNER, 2005). Para Hobbes, portanto, os homens, após o contrato, passam a atuar como um corpo político, como uma sociedade, em que os indivíduos independentes, dotados de direitos, decidem, voluntariamente, se associar, em prol de vantagens recíprocas.

Por meio do Estado poderoso e coercitivo, a sociedade civil vive sob o direito civil, isto é, sob as leis promulgadas e aplicadas pelo soberano, garantindo a liberdade, o direito à propriedade privada e o direito à vida de todos os indivíduos que concordaram em participar do contrato (CHAUÍ, 2000; RUNCIMAN, 2009). A partir desse momento, o representante será aquele que saberá quais são as melhores soluções a serem adotadas, a fim de que a paz e a segurança sejam garantidas. Portanto, “o Estado nacional, o direito e a educação cívica são

⁶ Conforme expõe Skinner (2005, p. 169), “*They make an agreement, that is ‘by Covenant of every man with every man’ in such a way as to institute one particular person or assembly to serve as their sovereign representative*” – “Seria feito um acordo, uma espécie de “pacto de cada homem com cada homem”, como forma de instituir uma pessoa em particular ou assembleia para servir como o representante soberano” (tradução da autora).

os garantes do desenrolar pacífico e democrático dessa polarização num campo social que se designou por sociedade civil” (SANTOS, 1998, p. 1). Vemos, então, que, no estado da natureza, os indivíduos não conseguem constituir um corpo; ao contrário, para além das fronteiras da sociedade, o que se encontra é uma multiplicidade de indivíduos, sendo necessário, por isso, que cada um autorize a criação de um Estado soberano.

Locke (1960), por sua vez, argumenta que, no estado de natureza, todos os homens se achariam em perfeita liberdade e igualdade; entretanto, com a inexistência de uma autoridade superior, haveria o risco de se ter alguns problemas, como o surgimento de conflitos entre os interesses dos indivíduos, dificultando a manutenção desses direitos naturais. Locke reconhece a insuficiência do estado da natureza em regular as desordens que poderiam surgir dos interesses, paixões e juízos imparciais do homem. Os direitos naturais seriam justificados pela existência, segundo ele, de um conjunto de direitos que cada indivíduo possuiria anteriormente à criação do Estado, ou seja, o direito à vida, à liberdade e à propriedade seriam atributos naturais de um ser racional⁷. No entanto, “conceber os direitos naturais anteriores à constituição do Estado parece implausível, vide as necessidades específicas que as sociedades atuais apresentam em decorrência da evolução do tempo” (OLIVEIRA, GOMES, 2007, p. 231). Locke apresenta, então, a ideia de Estado como uma sociedade de homens construída em torno da manutenção da ordem; a lei civil passa a existir, para que os direitos dos indivíduos sejam preservados – aqueles direitos naturais e fundamentais. Portanto, segundo tal pensamento, apesar do homem já possuir um conjunto de direitos inerentes a ele, o Estado seria necessário como forma de garantir que todos os cidadãos usufruíssem de seus direitos básicos. Destarte, “se já não podemos restringir necessidades básicas a um certo grupo da sociedade, àqueles que exercem sua liberdade ou que detêm uma propriedade, o reconhecimento dos direitos humanos passa a se pautar nas situações de vulnerabilidade em que a sociedade se movimenta” (*Ibid*, p. 235).

O contrato social, para Locke, tem o objetivo de preservar e consolidar os direitos que os indivíduos já possuíam originalmente no estado da natureza. Ao passo que o Estado de Hobbes se caracteriza pelo fato de que suas liberdades seriam subtraídas pelo soberano no momento do contrato (para ele, além do fato de que a propriedade inexistiria no estado da natureza, por causa da desordem existente, o Estado viria para garantir a promulgação de direitos civis), no caso de Locke, seus direitos naturais são mantidos, fazendo com que o

⁷ Conforme Alverga (2011) explica, para Locke, o direito à propriedade seria natural e anterior à sociedade civil, mas não seria algo inato ao ser humano. Dessa forma, a origem de tal direito se daria por meio do trabalho, ou seja, por meio da relação concreta entre homem e coisas. O trabalho seria a origem e o fundamento da propriedade.

contrato tenha a finalidade de proporcionar maior proteção a eles, principalmente quanto ao direito à propriedade. É inegável que existam particularidades entre os pensamentos de Hobbes e Locke, mesmo que ambos sejam naturalistas. Para o primeiro, o Estado é idealizado como a negação radical do estado da natureza; segundo ele, não há relações sociais fora dos perímetros do Estado. Já, com o pensamento lockeano, o Estado atua mais como um regulamentador dos direitos naturais, uma vez que, ao abordar sobre a relação entre o direito à propriedade e o trabalho, vemos que o estado de natureza carrega, em certa medida, algumas relações sociais pré-estatais, que necessitam ser controladas pelo Estado.

Mesmo com as particularidades entre ambos pensamentos, o que eles deixam claro é a oposição entre sociedade civil e estado da natureza – fato da sociedade civil só existir após a criação do Estado, estando ligada à noção de cidadania, em um momento pós-contrato. Somente com a existência do Estado e da constituição de um corpo político é que os cidadãos seriam capazes de exercer suas liberdades civis com segurança. A sociedade civil só existiria, segundo essa concepção jusnaturalista, mediante a existência do Estado, havendo uma relação entre a lei e a sociedade civil (LAVALLE, 1999). Antes do Estado, os indivíduos, embora múltiplos, não teriam como assegurar a garantia de seus direitos, tendo em vista o constante estado de alerta aos perigos que existiriam – “Os que estão unidos em um corpo, tendo lei comum estabelecida e judicatura – para a qual apelar – com autoridade para decidir controvérsias e punir ofensores, estão em sociedade civil uns com os outros” (LOCKE, 1960, p. 67).

Mediante essa visão de uma sociedade civil nascida a partir do Estado e acoplada a ele, vemos que o debate sobre a interlocução entre sociedade civil e Estado não é recente. No entanto, no caso dessa corrente contratualista, seu significado remete a uma sociedade que é regida por leis civis; como sinônimo de sociedade política e de estado civil. A sociedade civil assume um caráter conectado à organização e à unificação e não à vocalização – ou seja, uma oposição entre natureza e civilização, com o Estado atuando como um agente necessário para organizar os indivíduos desorganizados e garantir a sua segurança (BOBBIO, 1982).

1.1.2 Hegel e a separação entre sociedade civil e Estado

Hegel foi o primeiro teórico moderno a desenvolver uma teoria verdadeiramente em torno do termo e a pontuar a existência de uma separação entre o Estado e a sociedade civil; na verdade, a sociedade civil hegeliana é apresentada como uma esfera intermediária entre a família e o Estado. Seguindo o curso de pensamento deixado por Locke, para Hegel, a sociedade civil já existiria fora do Estado; assim, o filósofo enfatiza a existência de

particularidades nos indivíduos, ou seja, reconhece que os membros da comunidade “têm direitos e interesses legítimos também como particulares, como indivíduos privados, e não unicamente como membros de um dos tradicionais agrupamentos da comunidade” (PELCZYNSKI, 1989, p. 258-259). Toda a ação humana seria movida em torno da obtenção de bens e interesses específicos, uma vez que “sem interesse, não há ação” (RESTREPO, 1990, p. 64). Assim, sua noção de “sociedade civil” gira em torno do que ele define como sistema de necessidades (*system of needs*) (COHEN, ARATO, 1992).

Nessa esfera, portanto, os indivíduos estão concentrados em satisfazer suas necessidades particulares. Segundo sua teoria, o indivíduo deve recorrer ao trabalho⁸ para satisfazê-las; no entanto, ninguém consegue satisfazer todas as suas necessidades de forma solitária, havendo, assim, a necessidade da interação entre os indivíduos (RESTREPO, 1990; SILVA, 2013). “Isso demonstra que os indivíduos, enquanto pessoas privadas que parecem excluir o interesse dos outros, por fazer dos seus fins, fins absolutizados em detrimento dos fins dos outros, acabam por ter que se ligar necessariamente a outros particulares para alcançá-los” (CIOTTA, 2007, p. 50). Por conseguinte, por meio do mercado, vínculos de interdependência são desenvolvidos entre os membros da coletividade, fazendo com que a vida comunitária e social seja um meio do qual o indivíduo dispõe para alcançar seus objetivos privados.

Como, na sociedade civil hegeliana, os indivíduos adotam a “lógica da particularidade” (buscando o próprio bem-estar), faz-se necessário o surgimento de uma forma de integração, para “unir a pluralidade de interesses privados numa universalidade concreta” (*Ibid*, p. 111). O Estado, então, se dirigiria ao bem universal, ou seja, ao interesse geral da coletividade – é o que Hegel denomina de cultura ou civilização. O Estado seria racional em si mesmo, fazendo com que os interesses individuais da sociedade civil se subordinem a ele (PEREIRA, 1995). Por meio da cultura, o geral se imprimiria, de forma progressiva, na formação do povo, o capacitando para atuar de acordo com princípios cada vez mais amplos e gerais. Destarte, “o geral aparece, em primeiro lugar, como interdependência econômica dos homens na satisfação de suas necessidades [...] tal interdependência generalizada é, segundo Hegel, a primeira manifestação do interesse geral. O nexó recíproco se estabelece através do mercado” (RESTREPO, 1990, p. 67).

⁸ Segundo Ciotta (2007), é pelo trabalho que o homem criaria meios e modos diversos para a sua satisfação. A divisão social do trabalho seria um meio em que o indivíduo descobriria que sua atividade depende também do trabalho de outros, vinculando todos os indivíduos entre si (NETO, 2010).

Além da lei (tornando possível, ao mesmo tempo, a satisfação dos interesses individuais e do interesse geral do povo), o Estado também possibilitaria o surgimento da “corporação” (uma espécie de associação voluntária), zelando pelos interesses de cada membro, ao mesmo tempo em que traz um senso de comunidade e solidariedade entre seus participantes (COHEN, ARATO, 1992). Tal corporação é necessária para organizar o antagonismo entre os diferentes interesses existentes e integrar os diferentes indivíduos. Dessa forma, sem suprimir o direito da particularidade, a corporação fornece proteção, solidariedade e reconhecimento – que “são elementos propulsores de coesão social que elevam a atividade egoísta a um patamar ético mediado pela ação consciente da corporação” (CIOTTA, 2007, p. 115). Observa-se, portanto, a interação entre a sociedade civil hegeliana e a esfera econômica, uma vez que o trabalho forneceria meios para a realização dos interesses privados dos indivíduos.

O pensamento hegeliano trouxe, portanto, um importante progresso para o conceito de sociedade civil, na medida em que mostrou um deslocamento: a sociedade civil passou a possuir existência própria. Dessa forma, ainda há uma interrelação entre as funções da sociedade e o Estado; porém, vemos o Estado como uma instância de harmonização e universalização de interesses, em contrapartida da existência de uma sociedade civil regida por interesses particulares. Na sociedade civil hegeliana, há, também, o surgimento do conceito de “corporação”, como forma de associação de interesses; com isso, Hegel lança as bases para uma sociedade civil com ênfase na capacidade da vida associativa, cancelando sua relação de inferioridade com relação ao Estado, proposta pelos teóricos contratualistas (RESTREPO, 1990; LAVALLE, 1999).

A respeito dessa formação associativa, é importante lembrarmos do pensamento de Tocqueville. Embora não tenha feito uso do termo “sociedade civil”, ele atribuiu enorme importância ao associativismo, ao estudar a democracia norte-americana (LUCHMANN, 2014). Para o autor, a concepção de liberdade se baseia na pluralidade. Para que a democracia seja assegurada, é necessário que haja liberdade de associação entre os indivíduos; dessa forma, a formação de organizações voluntárias para solucionar problemas sociais contribui para a liberdade de expressão dos indivíduos e para impedir que os governantes tomem decisões baseadas em seus próprios interesses.

Ao estudar a democracia norte-americana, Tocqueville (1987) afirma que uma sociedade democrática ideal seria politicamente ativa, uma vez que tal participação forneceria proteção aos indivíduos contra possíveis abusos do Estado. A conformidade de opinião traz uma propensão à opressão, por parte do Estado, contra o surgimento de opiniões discordantes;

a associação, por outro lado, traz meios contra a sujeição opressiva de um poder contrário aos direitos dos cidadãos (EPSTEIN, 2006). Destarte, a partir dessa corrente de pensamento, tem-se uma sociedade civil, que “transforma seu estatuto político adquirindo o sentido de veicular a intervenção da sociedade no Estado ou, com maior precisão, de se opor e participar mediante as associações civis, no que tange aos interesses da sociedade, nas diversas instâncias governamentais” (LAVALLE, 1999, p. 127); uma sociedade que, por sua vez, não é Estado nem está relegada a um momento inferior dentro dele. Vemos, aqui, então, uma distinção inversa ao que estabelece a teoria hegeliana: Hegel argumenta que, embora a sociedade civil seja anterior ao Estado, este é a maneira dos indivíduos alcançarem a objetividade e a moralidade (PEREIRA, 1995); Tocqueville afirma que a sociedade civil intervém no Estado, fornecendo proteção aos indivíduos, por meio das associações, mediante a opressão e os abusos estatais. Assim, enquanto um traz o Estado como imprescindível para o funcionamento da sociedade, o outro propõe uma sociedade necessária para o funcionamento estatal.

1.2 A sociedade civil em uma perspectiva crítica ao Estado

1.2.1 As perspectivas marxista e gramsciana sobre a influência da sociedade civil sobre o Estado

A ideia hegeliana de que, por meio do trabalho, o homem criaria meios para a satisfação de suas necessidades, juntamente com a quebra, por Tocqueville, da visão do Estado como um agente unificador da vontade geral forneceram terreno para o pensamento marxista sobre a sociedade civil; dessa forma,

a fixação do significado de “sociedade civil” como algo que se estende a toda a vida social pré-estatal, como um momento do desenvolvimento das relações econômicas, que precede e determina o momento político, e, portanto, como um dos dois termos da antítese sociedade-Estado, essa fixação ocorre em Marx (BOBBIO, 1982, p. 30).

Conforme argumenta Restrepo (1990), segundo o pensamento hegeliano, a sociedade civil gira em torno dos vínculos de interdependência entre os indivíduos, por meio do trabalho, gerando, portanto, uma profunda relação entre meios de satisfação e suas necessidades. Assim, de acordo com o tipo de atividade econômica que será desempenhada, os indivíduos se dividem em “classes”. Eles seriam divididos em agricultores, industriais e burocratas estatal. Ao mesmo tempo em que cada classe possuiria identidade e ética próprias,

elas se complementariam, sendo, esta complementaridade, fundamental na coesão e na coerência da sociedade civil de Hegel. No entanto, Marx, ao transformar o sistema de necessidades em um universo de relações puramente econômicas, apresenta uma relação antagônica entre sociedade civil e Estado (BOBBIO, 1982; LAVALLE, 1999); destarte, as relações sociais seriam conflitantes. Marx concorda com Hegel, ao enfatizar o trabalho como a essência do homem; no entanto, ele dá um passo além, ao afirmar que o trabalho seria um constante processo de alienação – “até o ponto em que o próprio conceito de ‘relações sociais’, em Marx, equivale a exploração e luta entre as classes” (RESTREPO, 1990, p. 71).

Consequentemente, a sociedade civil seria uma unidade enganosa, na medida em que o conflito e o enfrentamento estariam reprimidos e encobertos pela força do Estado; dessa forma, aquele que, para Hegel, civilizaria e unificaria os interesses particulares seria sinônimo de opressão para Marx. Portanto, “a aparente universalidade do Estado, como a instância de superação das desavenças de interesses, é possível apenas porque esse mundo de igualdade formal constitui-se como cisão do mundo real, regido pelo particularismo e pela iniquidade” (LAVALLE, 1999, p. 130). Tem-se, então, um duplo posicionamento do Estado: ao mesmo tempo em que ele é um aparelho opressor das diferenças de classe, ele também seria um produto das relações entre elas. Portanto, ao ser resultado da prevalência das classes dominantes, ele seria também uma máquina de dominação dessa “ditadura de classe”, contribuindo para um ciclo de exploração sem fim – “Ainda mais, o caráter irreconciliável e dilacerado da sociedade civil é a essência e o fundamento do Estado – o que bem pode ser traduzido como o conhecido primado estrutural do econômico sobre o político” (*Ibid*, p. 130).

A concepção entre a interação entre Estado e sociedade civil, para Gramsci, é fortemente influenciada pela teoria marxista; porém, o campo da cultura e da moral estão constantemente presentes nessa relação, fazendo com que Gramsci mude substancialmente a concepção de poder (RESTREPO, 1990). Mesmo incluindo, em sua teoria, a existência do conflito de classes, Gramsci argumenta que o Estado não se reduz à imposição de interesses de uma classe dominante, ou seja, a uma espécie de máquina de repressão. Ele argumenta em favor da existência de uma “autonomia relativa”, atuando em torno do consenso e de um balanço de forças.

Destarte, o autor nos fornece dois conceitos centrais: a sociedade civil e a sociedade política. A primeira diz respeito ao conjunto de organizações privadas, como a igreja e as escolas; nela, estão localizadas diferentes classes e conflitos ideológicos e políticos, sendo também uma esfera de crescente conflito “popular-democrático”, pelos indivíduos agrupados por sexo, raça, religião e demais valores. Já a segunda se relaciona à capacidade coercitiva do

Estado materializada em uma diversidade de instituições, como as forças armadas, as cortes judiciais, a polícia e as prisões, juntamente com suas instituições administrativas. No entanto, cabe ressaltar que tal sociedade não serviria como um substituto para o termo “Estado”, visto que este teria uma função muito mais ampla e complexa do que apenas a coercitiva (SIMON, 1991).

Uma vez que, na sociedade civil, ocorreriam os conflitos, de naturezas diversas, entre as classes, esta seria uma esfera em busca da hegemonia da classe prevalente; o Estado seria, então, um complexo de atividades, em que a classe dominante não somente deveria manter sua dominância, mas também administrar o consenso entre os demais (SIMON, 1991). Há uma conexão entre ambas esferas, visto que a classe hegemônica exerceria seu poder sobre as classes subordinadas na sociedade civil, juntamente com o poder coercitivo existente dentro do Estado. O poder seria, conseqüentemente, difundido pela sociedade civil e incorporado pelo aparato estatal coercitivo.

O poder seria, por sua vez, um conceito relacional. Ao contrário de Marx, que o via, fundamentalmente, como controle do aparelho estatal e monopólio da violência, para Gramsci, o poder de uma classe se define no campo da cultura. Dessa forma, “o poder de uma classe não depende tanto do controle do aparelho estatal, mas, antes de mais nada, de sua capacidade para dirigir, intelectual e moralmente, o conjunto da sociedade e para gerar ‘consenso’ em torno dela” (RESTREPO, 1990, p. 75). Apesar do Estado incluir o poder de coerção (utilizado pela classe dominante), o Estado também se funda no consenso – a real hegemonia estaria na orientação intelectual e moral ampla da classe dirigente; ou seja, a combinação entre coerção e consenso traria uma aparente legitimidade à hegemonia. Aqui, o Estado ganha um sentido mais ético e moral, e a relação entre as classes parte para além do “economicismo”, englobando a esfera cultural e ideológica.

Vemos, então, que Gramsci, apesar de considerar a luta de classes, não desconsidera os princípios hegelianos quanto à sociedade civil, tendo em vista que a classe dominante operaria hegemonicamente de forma político-cultural sobre toda a sociedade, ou seja, de forma superestrutural (BOBBIO, 1982). Além disso, conforme anteriormente abordado, Hegel denomina o interesse geral da coletividade como cultura; assim, quando Gramsci argumenta que o poder também engloba consenso, ele está inserindo o conceito cultural hegeliano em seu argumento – “Se é assentimento forçado, não é consenso. Requer algum grau de espontaneidade. O pressuposto comum das classes em conflito é, então, no mínimo, o respeito à vida e à liberdade alheias e à palavra como meio de comunicação autêntico” (RESTREPO, 1982, p. 76). Para Gramsci, então, a linguagem, a moral e cultura também são

elementos essenciais da sociedade civil, relacionando interesses particulares com um suposto consenso voluntário entre as demais classes.

Assim, a sociedade civil seria uma esfera de consenso e conflito ao mesmo tempo. Apesar do consenso, nela, haveria resistência ao poder hegemônico exercido no aparelho estatal pela classe dominante. Dessa forma, as relações sociais na sociedade civil resultariam, também, no engajamento de uma variedade de movimentos sociais em uma luta “popular-democrática”, visando a conquista do Estado. – *“These struggles affect the nature and the form of the state institutions and of the organisations of civil society, with the result that these are not mere instruments of the ruling class; rather, they reflect the balance of forces within civil society”* (SIMON, 1991, p. 85)⁹.

Assim, as classes dominadas tentariam dismantelar o “arsenal” hegemônico da burguesia e “tomar seu lugar” no Estado, por meio da construção de alianças com os movimentos sociais, tentando transformar a estrutura cultural e conquistar posições presente na sociedade civil. Por conseguinte, o poder exercido pela classe dominante correria o risco de se tornar debilitado, mediante as atividades e a crescente aliança entre os membros dos movimentos e a liderança da classe trabalhadora – a isso, Gramsci (1971) dá o nome de “guerra de posições”. Essa guerra não exclui a possibilidade da ocorrência de conflitos violentos; na verdade, o que tal conceito trata é que o poder estatal só pode ser conquistado, por meio de uma mudança decisiva no balanço de poder na sociedade civil; tal mudança deve ser iniciada, a partir da transformação das organizações da sociedade civil (escolas, igreja, sindicatos, partidos políticos, entre outros) e, conseqüentemente, do aparato estatal (SIMON, 1991).

1.2.2 Habermas e a esfera pública

Vemos com Gramsci a reafirmação da corrente teórica de que é a sociedade civil que condiciona e regula o Estado. As associações encontram morada nas teorias contemporâneas sobre a relação entre sociedade civil e Estado; destarte, a sociedade civil passa a dizer respeito “àquela parte mobilizada e ubíqua da sociedade que, atrelada nas suas raízes à esfera privada, interage na esfera pública defensiva e ofensivamente na incerta salvaguarda do interesse geral” (LAVALLE, 1999, p. 132). Ao trazer o conceito de “esfera pública”, Habermas (1984) remodela o conceito de sociedade civil e estabelece uma “ponte” com a perspectiva moderna

⁹ “Tais esforços influenciam a natureza e o formato das instituições estatais e das organizações da sociedade civil, não sendo meros resultados da ação da classe dominante, mas refletindo o balanço de forças dentro da própria sociedade civil” (SIMON, 1991, p. 85, tradução da autora).

de Hegel, Marx e Gramsci. Para ele, a esfera pública seria o local de atuação da sociedade civil, em que haveria uma capacidade de articulação entre os diversos interesses dos diferentes grupos que a compõem. O autor argumenta que ela seria alcançada por meio do “agir comunicativo”, ou seja, o estabelecimento de “relações interpessoais com o objetivo de alcançar uma compreensão sobre a situação em que ocorre a interação e sobre os respectivos planos de ação com vistas a coordenar suas ações pela via do entendimento” (PINTO, 1995, p. 80).

Tendo em vista tal teoria habermasiana sobre esfera pública, Young (2000) argumenta que a sociedade civil é uma esfera que se distingue tanto do Estado quanto da esfera econômica. Segundo ela, o Estado se refere a atividades e instituições que possuem o direito legal do uso da coerção e que possuem o aparato administrativo necessário para prover os bens públicos (*Ibid*). A economia, por outro lado, seria uma esfera orientada em torno do consumo e do lucro (*Ibid*). Ao contrário de ambas esferas, a sociedade civil seria, então, marcada pelo surgimento de associações voluntárias e de cunho não-lucrativo.

Ainda segundo o argumento da autora, a sociedade civil teria a missão de contribuir para a consolidação da democracia e para a promoção da justiça social. A autora, então, distingue três níveis de associações autônomas que a compõem: associações privadas, cívicas e políticas. As associações privadas (*private associations*) possuem atividades que são exclusivas para seus membros, sendo particularistas nesse sentido. Elas podem estar relacionadas a uma comunidade específica, uma certa etnia ou um certo grupo religioso. As associações cívicas (*civic associations*) seguem uma proposta de ação mais abrangente, tendo a missão de servir não somente seus membros, mas a comunidade; dessa forma, seus beneficiários serão a comunidade como um todo. Por possuírem uma missão bem mais abrangente, elas são inclusivas, no sentido de serem, a princípio, abertas a qualquer indivíduo que esteja disposto a ser um voluntário na associação. As associações políticas (*political associations*), por sua vez, buscam vocalizar os problemas da sociedade no debate político; dessa forma, tal nível é composto por organizações que procuram influenciar o processo político decisório e as políticas públicas, com o objetivo de chamar atenção para algum problema social.

Ao dividir as associações em níveis, Young (2000) faz uma “escala crescente” de engajamento, relacionada à abrangência do potencial de ação de cada nível de associação. As associações privadas, muitas vezes, podem contribuir pouco para o progresso da comunidade, pelo fato de seus membros estarem “fechados” em si mesmos. As associações cívicas, ao buscarem beneficiar a comunidade como um todo, possuem um potencial de abrangência, em

suas ações, maior do que o nível anterior; ao passo em que as associações políticas são as que possuem o maior alcance, ao promoverem a busca por transformações mais significativas nas estruturas políticas. Haveria, assim, uma diferenciação com relação ao tanto de mudança que cada tipo de associação teria capacidade de promover.

Cabe ressaltar, porém, que as organizações podem se mover entre os três níveis, a depender dos objetivos desejados no momento. Por exemplo, um bar gay pode, em um primeiro momento, servir de um local para a socialização entre os membros desse grupo; no entanto, pode se transformar em um local de encontro para a discussão de estratégias que impactem a política, contra a discriminação sofrida por gays e lésbicas. Com a noção de repertórios (que será discutida no próximo capítulo), podemos afirmar que, ao mudar de nível, uma associação também pode mudar seus repertórios de preferência, para melhor alcançar seus objetivos.

Em sua teoria sobre esfera pública, Habermas (1984) defende a existência de um processo deliberativo autônomo, em que seus cidadãos deliberam sobre assuntos de interesse público, por meio da interação discursiva (inclusive, devido ao fato de ser separado do Estado e da economia, este pode ser um espaço de produção de discursos críticos a ambas esferas). Na esfera pública, os cidadãos partilhariam, procedimentalmente, da mesma igualdade comunicativa, sendo as discussões abertas e acessíveis a todos, ou seja, teoricamente, todos teriam voz dentro da esfera pública; o resultado seria, portanto, a produção de consenso em torno do “bem-comum” (FRASER, 1992).

Essa prática comunicativa propiciaria a formação da opinião e da vontade públicas, impulsionadas pela busca de uma “vida melhor” (PINTO, 1995) – havendo um engajamento entre os indivíduos não apenas em torno de interesses particulares, mas em torno de questões coletivas. Dessa forma, seu caráter “público” se refere a três aspectos principais: os espaços físicos devem ser acessíveis à participação dos cidadãos, incluindo fácil disponibilidade a meios de comunicação (tanto impresso quanto eletrônico). Um segundo aspecto se relaciona à existência de pluralidade de interesses, valores e experiências, ou seja, tal esfera, para ser pública, deve estar exposta a uma pluralidade de pontos de vistas (dessa forma, a universalidade de acesso é necessária para que esse segundo aspecto seja cumprido). Por sua vez, o terceiro aspecto diz respeito a formas de expressão e de ação. As questões apresentadas, nesses espaços, podem estar relacionadas a certas perspectivas ou ser específicas de determinados grupos; no entanto, a forma como estas são apresentadas deve ser acessível ao entendimento de todos (YOUNG, 2000).

Assim, tal caráter “público” está ligado ao fato de que, além de possuírem diferentes vozes, os indivíduos trocariam informações ao participarem desse processo comunicativo. Há uma “comunicação ativa”, no sentido de que aqueles que compõem a esfera pública se influenciam mutuamente – conforme dito acima, ela pode ser um espaço de produção de discursos críticos ao governo. A formação de grupos da sociedade civil permite que aqueles marginalizados pelas ações governamentais vocalizem suas percepções e exponham as injustiças que enfrentam, por parte do Estado. Muito além de um mecanismo, em que as instituições governamentais prestam contas de suas ações aos indivíduos, a comunicação ativa teria o potencial de produzir debates que podem influenciar as decisões governamentais (CALHOUN, 2011). A formação de associações da sociedade civil favoreceria, então, o aprofundamento democrático, estimulando o debate público e a formação de uma esfera comunicativa, onde são decididos os problemas e as demandas da sociedade civil a serem pautados.

Sobre as funções dessa esfera pública, Young (2000) apresenta que, além de promover a *accountability*¹⁰ do poder político, tal espaço também promove oposição. Essa oposição ao uso arbitrário da força seria também uma forma de prestação de contas, na medida em que traz uma espécie de “pressão moral”, a fim de evidenciar as ações arbitrárias daqueles que são vistos como os mais poderosos e influentes da sociedade. Dessa forma, os diferentes grupos sociais podem recorrer a meios, como exposição pública, protestos, humilhação pública e boicotes, para impedir que tais indivíduos sirvam às suas próprias vontades e interesses. A comunicação pública e a interação entre públicos favorecem tal exposição e reforçam a oposição contra abusos de poder, contribuindo para a “quebra” de um círculo vicioso de desigualdade política, em busca de mudança sociopolítica.

Outra função da esfera pública (que se relaciona com a anteriormente apresentada) é a influência que exerce sobre o processo decisório. Os debates empreendidos nessa esfera devem “trazer à luz” problemas e questões sociais, promovendo ajustes legislativos que visem

¹⁰ Pinho e Sacramento (2009) fazem uma análise do conceito de *accountability*. Segundo eles, resumidamente, *accountability* se associa com “*obligation, liability, onus, responsibility*”. “Sendo *liability* a palavra de entendimento mais difícil em português, buscou-se sua tradução. Encontrou-se o adjetivo *liable for: responsible according to law*. Claro está, portanto, que, de acordo com as fontes consultadas, não existe um termo único em português que defina a palavra *accountability*, havendo que trabalhar com uma forma composta. Buscando uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva”. (PINHO, SACRAMENTO, 2009, p. 1347-1348). Peruzzoti e Smulovitz (*apud* Almeida, 2015) formularam o conceito de *accountability* social, como sendo um conjunto de iniciativas, por parte de ONGs, movimentos sociais, associações civis e mídias independentes, em prol de transparência e supervisão do comportamento de atores e agências públicas, denunciando e expondo casos de violação de lei e corrupção. Essa, então, representaria um tipo de *accountability* adicional aos instrumentos eleitorais e tradicionais de controle das ações de governo.

melhorias sociais – “*The associational activity of civil society functions to identify problems, interests, and needs in the society; public spheres take up these problems, communicate them to others, give them urgency, and put pressures on state institutions to institute measures to address them*” (YOUNG, 2000, p. 177)¹¹.

Considerando as duas funções anteriores, uma terceira função seria a promoção de mudança social; por meio de uma comunicação ativa e crítica, a sociedade civil desenvolveria novas ideias, disseminaria práticas alternativas e exporia abusos dos poderes estatal e econômico. À medida que opiniões são formadas, perspectivas são expressas e o processo decisório é influenciado, ocorre uma mudança direta na sociedade, criando uma base crucial para o desenvolvimento democrático. Cabe ressaltar, aqui, que tal esfera pública, segundo o pensamento habermasiano, não produziria decisões, de forma direta, mas serviria como um instrumento de influência do poder público, para que tal influência pudesse, posteriormente, ser transformada em decisões tomadas pelas instituições estatais.

Com o pensamento habermasiano de esfera pública, podemos ver como as teorias da relação entre sociedade civil e Estado avançaram e se modificaram ao longo do tempo. Partindo de teorias de que a sociedade civil seria um espaço que necessitaria da normatização estatal para ser unificada, passamos a ver a sociedade como uma esfera, cuja atuação poderia influenciar o funcionamento e a produção estatal. Ao passo que Tocqueville, com sua visão sobre associações, trouxe uma quebra no argumento de que o Estado seria um agente da vontade geral, Marx e Gramsci trazem a importância da ideia do conflito, culminando em Habermas, com a construção da sociedade civil, como uma esfera separada do Estado, com os papéis de trazer a público questões latentes à esfera privada e de buscar influenciar a opinião pública e as decisões estatais, a partir de sua atuação na esfera pública.

1.2.3 *Da esfera pública habermasiana à institucionalização*

Do ponto de vista da inclusão dos grupos da sociedade civil, e tendo em vista a complexidade e pluralidade dessa sociedade, Fraser (1992) argumenta que há um risco dessa esfera pública, como uma esfera única, ser dominada, tanto em termos de formas de ação quanto com relação às questões e opiniões apresentadas, pelos grupos mais privilegiados – aqueles que possuem maior acesso à influência, poder, recursos e informação. Tais indivíduos podem monopolizar os discursos, propagando um ciclo de exclusão que já acontece no

¹¹ “O caráter associativo da sociedade civil funciona na identificação de problemas, interesses e necessidades da sociedade civil; as esferas públicas captam tais problemas, os comunicam a outros atores e pressionam instituições estatais para instituir medidas que os solucionem” (YOUNG, 2000, p. 177, tradução da autora).

modelo democrático liberal. Dessa forma, a autora defende a existência de uma diversidade de esferas (*subaltern counter-publics*), a fim de que, paralelamente aos grupos dominantes, grupos sociais subordinados, como minorias, trabalhadores e outros grupos menos favorecidos se organizem entre si e tenham autonomia para discutir suas próprias perspectivas, com a finalidade de influenciar o debate público e de trazer mudanças institucionais (YOUNG, 2000). A esfera pública seria, portanto, composta por diversos públicos, que se conectariam e interagiriam entre si, havendo troca de informações e formando uma esfera diversa.

Além do argumento a respeito da existência de uma diversidade de esferas, para que a sociedade civil cumpra seus propósitos, críticas surgem com relação a essa ideia de uma esfera comunicativa da sociedade civil que, mesmo de forma autônoma ao Estado, seria capaz de demandar *accountability* por parte das ações estatais (FRASER, 1992). Segundo a concepção original de Habermas, a “esfera pública” seria um meio irrestrito, ou seja, uma esfera avessa à institucionalização, onde identidades poderiam ser afirmadas e discursos poderiam ser incluídos (por meio de um agir comunicativo irrestrito). Porém, um problema principal nessa concepção habermasiana seria justamente a dificuldade de, ao se constituir como um meio informal, possuir capacidade de influência nas decisões estatais (LIMA, 2014).

Cohen (1999) argumenta que o poder de influência da esfera pública informal nos processos políticos formais (instituições políticas, leis, governantes), na realidade, estaria relegado a momentos esporádicos, em que os movimentos sociais conseguiriam captar demandas da sociedade que estariam à margem da agenda política e, de alguma forma, conseguiriam influenciar o processo decisório estatal. Para ele, então, apesar de haver essa possibilidade de influência sob certas circunstâncias, seria necessária a existência de outros canais de participação mais promissores, como espaços em que atores da sociedade civil pudessem participar de um processo decisório coletivo.

Cohen e Sabel (1997) defendem, então, a institucionalização de arenas de participação direta e de deliberação da sociedade civil, que operariam em proximidade com os órgãos legislativos. Os autores não defendem a extinção das instituições políticas formais, como as cortes e os órgãos legislativos e executivos, controlados por autoridades eleitas democraticamente, nem o controle da esfera pública por parte do Estado; porém, eles reconhecem a existência de limitações à capacidade das instituições estatais tradicionais quanto à resolução de problemas sociais. Dessa forma, uma esfera pública pautada nas arenas

deliberativas facilitaria a resolução de problemas em áreas, como educação, segurança, saúde, por meio da troca de informações e experiências entre seus participantes:

Moreover, they are attractive because they appear to foster two fundamental democratic values — deliberation and direct citizen participation — while potentially offering advantages as problem-solvers that programs conceived within the limits of conventional representative democracies do not (COHEN, 1999, p. 412)¹².

Ainda sobre a teoria habermasiana, Avritizer (2002) argumenta que uma transmissão automática do consenso atingido nos espaços deliberativos informais da esfera pública para as decisões estatais não é possível nas democracias encontradas na América Latina. O autor propõe, então, a criação de *participatory publics* (públicos participativos), ou seja, um “desenho democrático”, com a presença dos seguintes elementos: mecanismos de deliberação coletiva (pautados na livre expressão e livre associação dos participantes), participação de movimentos sociais e associações voluntárias e formas institucionais, capazes de abordar os problemas discutidos nesses espaços públicos. Dessa forma, a concepção dos públicos participativos se baseia nas ideias de que as inovações democráticas surgem no nível público e de que as práticas democráticas não podem ser baseadas somente em espaços públicos informais (AVRITIZER, 2002).

Por meio da análise de duas experiências, envolvendo a participação de cidadãos, no Brasil e no México, o autor argumenta que o envolvimento dos cidadãos em instituições governamentais contribui para a superação de um ciclo político clientelista que existe nas democracias latino-americanas. Em busca da superação das desigualdades, tais experiências, ao atuarem como um fórum institucionalizado de negociação de demandas políticas, conectam as dimensões cultural, pública e institucional; dimensões, estas, que permanecem separadas em uma democracia baseada no modelo clássico-elitista de democracia representativa. Portanto, no caso das democracias latino-americanas, a ausência de mecanismos institucionalizados, capazes de expandir a cultura política e abordar problemas específicos, atuaria como um obstáculo para o progresso democrático das regiões.

Dessa forma, a esfera pública produziria uma sociedade civil em constante diálogo com o Estado. A garantia de liberdades de expressão e associação pode ser considerada condição necessária para a existência de uma esfera pública fortalecida, tornando

¹² “Ademais, tais arenas seriam mais atrativas, por abrigarem dois valores democráticos fundamentais – deliberação e participação social direta – enquanto, como solucionadores de problemas, oferecem potenciais vantagens, que os programas concebidos dentro dos limites convencionais da democracia representativa não oferecem” (COHEN, 1999, p. 412, tradução da autora).

imprescindível a promoção de um diálogo crítico (CHAMBERS, KOPSTEIN, 2008). No entanto, a sociedade civil não seria apenas sinônimo do engajamento crítico das organizações civis perante o Estado. Neste contexto de redemocratização, surge também outro tipo de sociedade civil – aquela que, também, é vista como parceira do Estado, na provisão de serviços que, anteriormente, fariam parte das responsabilidades estatais. Tais organizações civis fornecem o que, comumente, se chama de “terceiro setor”.

1.2.4 O terceiro setor

Segundo Salamon (1998), o florescimento das atividades do terceiro setor, a partir da década de 80, foi impulsionado pela expansão das ideias neoliberais de que os gastos sociais, que haviam crescido substancialmente com a consolidação do *welfare state*¹³, estavam sobrecarregando e superburocratizando o Estado, impossibilitando-o de realizar com sucesso suas atividades. A expansão dos gastos sociais do Estado provoca, por sua vez, um desequilíbrio orçamentário – fonte de inflação e desemprego, provocando um aumento do aparelho estatal e uma burocratização excessiva dos programas sociais. Com os aparelhos e instituições estatais cada vez maiores, “sua eficácia diminui progressivamente, apontando para características de entropia no sistema de produção de bens e serviços sociais” e para uma imobilidade e resistência de mecanismos e agentes, mediante mudanças (DRAIBE, HENRIQUE, 1988, p. 7). Ao mesmo tempo em que o modelo habermasiano traz uma crítica aos limites de se perceber a política e a legitimidade da esfera pública como dimensões estritamente estatais, nesse modelo de terceiro setor, a legitimidade e a capacidade do Estado também são postas em cheque, face a um discurso econômico neoliberal.

Destarte, os Estados seriam cada vez mais incapazes de responder às exigências financeiras e sociais dos programas propostos. Argumenta-se, também, que a expansão dos serviços governamentais resultaria numa “dependência” dos cidadãos em relação ao Estado – “O resultado é um crescente consenso a respeito das limitações do Estado como agente de desenvolvimento e das vantagens do envolvimento das instituições do Terceiro Setor para superar essa deficiência” (SALAMON, 1998, p. 8). Portanto, surge o questionamento relacionado à estrutura dos programas sociais, ou seja, se estes estariam, de fato, promovendo

¹³ O *Welfare State* diz respeito a “uma espécie de inscrição da política social no interior de um projeto de desenvolvimento econômico” (Kerstenetzky, 2011, p. 134); assim, a política social teria um papel importante, ao auxiliar o projeto de desenvolvimento econômico liderado pelo Estado. Quanto a essas políticas sociais empreendidas pelo Estado, elas se distinguiriam com relação a sua orientação: seletiva – ao fornecer proteção social a agentes específicos – e inclusivas – com investimentos universais, ou seja, uma abordagem unificada de políticas sociais que visam dois objetivos principais: crescimento e integração social (Kerstenetzky, 2011).

equidade social e respondendo às demandas sociais crescentes (DRAIBE, HENRIQUE, 1988).

Mediante tal administração pública ineficiente, estudos sobre sociedade civil começaram a defender que o Estado simplesmente não tem a capacidade de fornecer serviços sociais básicos sem o auxílio e mediação de associações não-estatais. Assim, a sociedade civil não apenas teria o intuito de democratizar o Estado, mas também haveria a adoção de um discurso neoliberal de que a sociedade atuaria para controlar o Estado ineficiente. Junta-se a essa noção de ineficiência, o argumento em prol de uma democracia mais participativa, ou seja, o argumento de que a democracia necessita de maior legitimidade em suas decisões – o que requer maior participação dos cidadãos e maior controle destes nas decisões públicas (CHAMBERS, KOPSTEIN, 2008). Ao invés de uma provisão social centralizada em um Estado paternalista (visto também como desumano, controlador e intrusivo), surgem, então, parcerias entre este e a sociedade civil.

Assim, além de cortes de gastos, tais parcerias entre governo e sociedade civil surgiriam como uma resposta a um crescente descrédito, por parte da própria população, com relação às instituições estatais, mais precisamente, mediante os inúmeros casos de corrupção nos governos. Essas parcerias proporcionariam, em tese, uma prestação de serviços mais responsiva, sensibilizada e focada em questões relacionadas à dignidade humana, uma vez que seriam feitas, em sua maioria, por entidades religiosas ou por grupos com fortes valores morais e ideológicos, em troca de uma burocracia estatal que desrespeitaria os beneficiários dos serviços (ROSENBLUM, LESCH, 2011).

Quanto à atuação da sociedade civil, esta não teria um caráter tão crítico e reivindicatório; ao contrário, atuaria mais como um complemento ou até um substituto para o Estado na provisão social. Assim, tal sociedade civil viria acompanhada de um forte senso de “responsabilidade social” e de solidariedade, uma vez que as instituições filantrópicas, religiosas, privadas, sem fins lucrativos e não-governamentais seriam as responsáveis pela garantia do bem-estar social aos cidadãos, compensando as políticas sociais que não podem ser sustentadas somente pelo Estado. Em meio à realização de um número cada vez mais crescente de parcerias, a provisão social, antes pública, seria absorvida pelo terceiro setor, podendo resultar em uma sobreposição do privado sobre o público (PECI, PIERANTI, RODRIGUES, 2008).

Essa busca por novas formas para o suprimento dos serviços públicos e diminuição dos gastos estimulou a emergência de organizações sem fins lucrativos, não-governamentais e de cunho privado. Smith (2011) se refere ao “*New Public Management*” (NPM), para

designar a reestruturação ocorrida na gestão pública, com o crescimento dos contratos do governo com organizações sem fins lucrativos – aumento do chamado “*nonprofit sector*”. Segundo o autor, tal forma de gestão pública se utiliza de estratégias típicas de mercado na provisão dos serviços sociais, para garantir eficiência e responsividade nas parcerias público-privadas. A NPM, portanto, adaptaria conhecimentos gerenciais típicos do setor privado para o público, visando a redução do tamanho da máquina administrativa.

Peci *et al* (2008) vão mais além e chamam atenção para o conceito de “governança”, como sendo um movimento que se faz presente a partir dos anos noventa, reconhecendo a importância da interação entre governo, sociedade civil e setor privado. Para além dos avanços já conquistados pela NPM, com relação aos gastos públicos, tal modelo de gestão pública seria, em sua essência, um conceito democrático, sensível ao contexto ideológico e cultural do país onde se insere; assim, a coalizão entre atores e a mistura de recursos públicos e privados seriam de extrema importância para o alcance do interesse público. Para os autores, então, a governança seria mais democrática do que a NPM, por ser multifacetada e plural, buscando uma eficiência adaptativa, com uma participação consciente do Estado, na liderança da mobilização de redes público-privadas. A NPM, ao contrário, sustentaria uma ideologia neoliberal com a pretensão de ser um modelo organizativo de validade universal, onde não haveria muita consideração da importância do setor público, mas sim uma tentativa de transformar as organizações públicas em semelhantes às privadas.

No entanto, cabe ressaltar que, apesar das diferenças, tanto a NPM como a governança foram movimentos em prol da modificação do *modus operandis* da gestão pública, ou seja, uma reforma no aparelho estatal que passou a se preocupar mais com os direitos inerentes à cidadania e com a inclusão ativa dos cidadãos na comunidade política, buscando a correção das falhas da administração pública, a partir do foco na qualidade, competição e demanda. Tal foco traria uma estratégia de desenvolvimento que se pautaria “na aceitação de pressões de grupos mais organizados, no sentido de incluir determinados temas na agenda pública”, fazendo com que o cidadão se visse considerado e incluído na pauta política (*Ibid.*, p. 50).

O indivíduo seria visto, então, tanto como cidadão, na medida em que teria, a princípio, seus direitos cívicos assegurados, enquanto teria suas necessidades atendidas com eficiência, quanto como um cliente ao demandar a prestação de serviços. Portanto, mediante a ênfase do engajamento dos cidadãos na avaliação da qualidade dos serviços prestados, as organizações envolvidas em contratos e parcerias com o governo se tornam “agentes intermediários” na relação entre agências governamentais e as populações atendidas, podendo

resultar em maior visibilidade das demandas das comunidades, por meio do serviço prestado por tais agentes (SMITH, 2011).

Mediante as discussões sobre o papel do Estado no desenvolvimento social, tendo em vista o sobrecarregado *welfare state* e o crescimento das parcerias público-privadas, as Organizações Não-Governamentais (ONGs) também começaram a ganhar maior destaque no cenário político. O termo surgiu durante a criação do Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), que, por sua vez, foi criado com foco no debate de questões sociais e econômicas. Por trabalharem com as mesmas questões, diversas organizações transnacionais de cunho religioso e beneficente receberam uma espécie de “status consultivo”, sendo observadoras-participantes dos debates entre os representantes governamentais, na categoria de organizações não-estatais e não-governamentais (FOWLER, 2011). Com o tempo, no entanto, tal termo passou a englobar também aquelas organizações que possuem seus espectros de ação voltados para o interior de seus países.

Servindo como “pontes” entre os provedores de recursos (como partidos políticos e empresas com responsabilidade social) e os cidadãos, as ONGs atuam na resolução de questões econômicas, sociais e ambientais, tendo em vista ideais, como inclusão, redistribuição, justiça e desenvolvimento social para as populações pelas quais advogam. Dessa forma, como parte de uma perspectiva neoliberal, tais organizações procurariam, ao mesmo tempo, advogar em prol de direitos humanos e suprir e apontar as falhas deixadas pelos governos, visando despertar o civismo e cooperação social entre os cidadãos (FOWLER, 2011)¹⁴.

No entanto, à medida que tais organizações têm o potencial de advogar em prol de grupos da sociedade civil e atuam como agentes intermediários na prestação de serviços sociais, perante instituições governamentais, importantes questionamentos ganham destaque nos estudos sobre sociedade civil. Passa-se a argumentar a respeito da existência de uma “homogeneização” na forma como a sociedade civil é vista, em relação aos grupos e organizações que a compõem e em torno da atuação das ONGs, fazendo com que as ONGs sejam vistas como um sinônimo para o termo “sociedade civil” (ENCARNACIÓN, 2011). Esse estudo sobre o terceiro setor será importante no caso da assistência social no Brasil, para entendermos a discussão em torno da sociedade civil que é incluída em seu conselho nacional de políticas públicas.

¹⁴ Fowler (2011), em seu texto, utiliza o conceito de NGDOs (Organizações Não-Governamentais Desenvolvementistas) ao invés de NGOs (Organizações Não-Governamentais). A razão para isso é que, segundo o autor, ao se preocuparem com questões socioeconômicas, tais organizações assumiram o atributo de serem voltadas ao desenvolvimento social e econômico das populações.

1.2.5 Problemas do terceiro setor

A esfera pública, por ser aberta à livre associação, apresenta a necessidade de constante monitoramento, principalmente com relação à desigualdade de recursos e de poder que permeia a sociedade. Por ser um espaço de deliberação e discussão, grupos de maior influência podem dominar os discursos, afetando o ideal participativo de consolidação democrática. Do mesmo modo, a análise sobre o terceiro setor nos propõe questões que devem ser observadas.

Com a consolidação do terceiro setor, crescem as demandas por *accountability* e excelência no desempenho exercido pelas organizações que funcionam como intermediárias entre o governo e os grupos sociais. Tendo em vista a dita ineficiência do Estado em prover os serviços necessários à população, demanda-se que tais organizações perfaçam as falhas deixadas pelo setor público (SMITH, 2011). Há, portanto, a geração de uma expectativa elevada, por parte das próprias instituições governamentais, de que esse terceiro setor apresente as performances e os resultados esperados, respondendo às crescentes demandas por transparência e as diversificadas necessidades de sua “clientela” – ou seja, os cidadãos.

Além das pressões por desempenho, a questão do *accountability* traz um dilema a mais: como a população conseguiria demandar a prestação de contas e responsividade de uma organização que foi contratada pelo governo para fazer a provisão dos serviços? Apesar de haver toda uma discussão em torno da capacidade dos políticos eleitos em prestar contas de suas ações¹⁵ a seus eleitores, entende-se que o *accountability* entre o terceiro setor e o cidadão é ainda mais frágil. Apesar de, segundo visto pela teoria que trata sobre governança e gestão pública, o cidadão ser visto como um cliente que quer que suas exigências sejam atendidas, sua relação com tais organizações é indireta, visto que estas não possuem vínculos formais com a população (ao contrário do político eleito, que possuiria o voto como vínculo direto com o eleitor); o que motivaria as organizações a se manterem na provisão dos serviços sociais seria a fidelidade à missão altruísta que elas dizem possuir e a preocupação com suas reputações (ROSENBLUM, LESCH, 2011).

Ainda com relação a esse dilema, mesmo com a argumentação de que, em tese, a

¹⁵ Manin, Przeworski e Stokes (2006), em uma discussão a respeito da relação entre representação e eleição, trazem o argumento de que os governantes poderiam ser “*controláveis*”, mediante a prestação de contas, caso os eleitores consigam discernir se os governantes estão agindo de acordo com os interesses do eleitorado. Dessa forma, o voto serviria para sancioná-los, na medida em que os representantes que agiram em benefício dos eleitores seriam mantidos nos cargos, enquanto que aqueles que não o fizeram perderiam as próximas eleições. No entanto, os próprios autores, ao abordarem a existência de uma assimetria informacional entre eleitorado e representantes, concordam que a “prestação de contas não é suficiente para induzir a representação quando os eleitores têm informações incompletas” (*ibid.*, p. 125).

prestação dos serviços sociais é mais humanizada e sensível aos problemas dos indivíduos (uma vez que seria feita, em sua maioria, por entidades religiosas ou por organizações com fortes valores morais e ideológicos), muitas dessas associações necessitam de investimentos governamentais para a manutenção de seus serviços, evitando com que elas atuem de forma totalmente responsivas com a população quanto teriam capacidade de ser se fossem auto suficientes. Segundo argumenta Smith (2011), haveria um receio, por parte das associações, de que tal *advocacy* possa resultar em restrições políticas e legais quanto às parcerias com o governo (SMITH, 2011). Do ponto de vista da democracia, a construção de tais parcerias entre governo e associações pode gerar uma divisão desproporcional dos deveres entre o governo e o terceiro setor, na medida em que uma coisa são associações e organizações se voluntariando na prestação de certos serviços; outra, mais prejudicial, é o governo usá-las para se abster grande parte de suas responsabilidades sociais (ROSENBLUM, LESCH, 2011).

Também do ponto de vista da consolidação da democracia, conforme mencionado anteriormente, o aumento de parcerias e o crescente número de ONGs e organizações filantrópicas e sem fins lucrativos podem gerar um efeito perverso no sentido do que passa a ser considerado “sociedade civil”. Há o risco de se reduzir o conceito de sociedade civil para exclusivamente as ONGs e organizações semelhantes. Dessa forma, grupos sociais que já se viam marginalizados e sem poder de vocalização política continuariam excluídos da tomada de decisões e continuariam tendo suas necessidades sub-representadas, devido ao predomínio das ONGs e homogeneização das esferas associativas (EDWARDS, 2011b). Apesar das ONGs serem importantes veículos sociais, elas não podem ser as únicas na promoção da democracia. Conforme Encarnación (2011) ressalta, há um grande número de ONGs altamente burocratizadas, que não mantêm uma relação de proximidade com os cidadãos, não contribuindo para o protagonismo social.

Cabe ressaltar que, ao apresentar a esfera pública e o terceiro setor como espaços de atuação da sociedade civil, não há intenções de se fazer comparações e juízos de valor entre os dois. Procura-se, apenas, apresentar, de forma mais detalhada, um conceito que se mostra complexo em todas as suas formas. A coexistência entre formas de organização e associativismo e terceiro setor não é, de forma alguma, impossível, estando, ao contrário, presente na realidade brasileira. Porém, a confusão relacionada à definição de tal conceito se encontra no fato de que muitos governos sobrepõem um com relação ao outro, como se a construção de parcerias com ONGs e demais organizações filantrópicas fosse uma prioridade em termos de expansão da participação política da sociedade civil.

No caso da assistência social, ao mesmo tempo em que há a defesa da participação

social como um meio de fortalecer e de ampliar a democracia, há uma predominante identificação da sociedade civil como sinônimo de entidades prestadoras de serviços. Na IX Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2013, ocorreu a Mesa Temática “A Democratização da Política Social: o papel da sociedade civil”, com o objetivo de “discutir a democracia e a sociedade civil na perspectiva política que supõe a luta por hegemonia entre os projetos ideo-políticos; democratização na rede de serviços governamentais e não governamentais; empoderamento dos usuários e as instâncias participativas” (Anais da IX Conferência Nacional de Assistência Social, 2014, p. 60). Apesar da proposta de debater sobre o papel da sociedade civil na gestão pública, os palestrantes enfatizaram a importância da valorização do “trabalho das entidades da sociedade civil como imenso tecido social que atuam nos projetos de combate à pobreza, nos projetos de economia solidária e essencialmente nos projetos de atendimento assistencial e à população mais excluída do Brasil” (*Ibid*, p. 60).

Não discordo que a participação de uma sociedade civil mais profissionalizada na provisão de serviços sociais à população seja um caminho para que importantes demandas de grupos sociais sejam atendidas. No entanto, caminhos mais amplos para a presença dos cidadãos no processo decisório necessitam ser abertos, tendo em vista essa relação de prestação de serviços e a dificuldade de distanciamento crítico com relação ao Estado. Como veremos mais à frente, os conselhos gestores são espaços de interlocução entre Estado e sociedade civil. Entretanto, no caso do Conselho Nacional de Assistência Social, não parece haver uma diferenciação entre os diferentes grupos que podem constituir a sociedade civil e seus diferentes objetivos buscados perante o Estado, ocasionando equívocos na consolidação do ideal de gestão compartilhada.

A apresentação de uma abordagem histórica do estudo da relação entre sociedade civil e do Estado contribui para o nosso entendimento de como ela passou a ser constituída ao longo do tempo. O conceito de sociedade civil adotado nesse trabalho abrange uma diversidade de atores coletivos, como organizações não-governamentais, entidades beneficentes, organizações sindicais, movimentos sociais e demais atores sociais, considerando que, mediante a complexificação dos contextos históricos e políticos, surgem diferentes formas de organização dos atores sociais e de ação coletiva. A sociedade civil não é um ator único e homogêneo, sendo composta por uma diversidade de atores coletivos, que pode interagir de diferentes formas com o Estado, tanto em oposição como em sintonia a ele em diferentes momentos ou simultaneamente. Entendendo a necessidade de se consolidar a sociedade civil como atuante em um espaço público composto por diferentes fluxos

comunicativos, ao falarmos sobre representação e participação política, essa diversidade deve, então, ser considerada.

Conforme veremos no terceiro capítulo, na teoria sobre a participação social no Brasil, muito se tem discutido sobre a efetividade da inclusão promovida por tais espaços, uma vez que se fala de uma dominação da composição não-estatal pelas organizações filantrópicas e não-governamentais, voltadas para a prestação de serviços, gerando, inclusive, uma falta de entendimento a respeito do como seria a sociedade civil presente nesses espaços. Dessa forma, este primeiro capítulo tem a finalidade de fornecer o argumento de que a sociedade civil está relacionada ao contexto histórico a qual está inserida, fazendo com que as organizações apresentem diferentes formas de atuação ou disputem os mesmos espaços entre si. O capítulo seguinte continuará a abordagem sobre a relação entre atores sociais e o Estado, sob a perspectiva dos movimentos sociais.

CAPÍTULO 2 – OS MOVIMENTOS SOCIAIS E SEUS REPERTÓRIOS

Tendo em vista que a sociedade civil é integralmente composta por uma diversidade de atores coletivos atuando em redes, os movimentos sociais seriam formados por múltiplos indivíduos, grupos e organizações e partilham de identidade comum (DIANI, 1992). Os estudos sobre sociedade civil e sobre movimentos sociais podem resultar em similares perguntas e objetos de pesquisa, proporcionando um território comum para se discutir formas de participação (DELLA PORTA, DIANI, 2011). Dessa forma, considerando que essa pesquisa faz um estudo sobre a relação entre sociedade civil e Estado, dedico esse capítulo para revisarmos as principais teorias sobre movimentos sociais, a fim de entendermos a evolução dessa relação, compreendendo seu conceito de “repertórios”. Esse estudo sobre conselhos gestores adiciona a importância de se olhar para os distintos repertórios de interação com o Estado, considerando a pluralidade de atores e suas formas de organização.

2.1 A relação entre os movimentos sociais e o Estado

A consolidação e a diversificação dos movimentos sociais estão relacionadas com o aprofundamento do capitalismo (DELLA PORTA, DIANI, 2006). Com o crescimento das indústrias e das linhas de produção, a classe trabalhadora passou a ser o ator central nos conflitos, com um grande número de trabalhadores realizando tarefas similares (singularização das funções no processo de montagem). Dessa forma, juntamente com esse fator, a concentração da classe proletária em áreas urbanas fez com que fossem desenvolvidas densas redes entre tais atores. Porém, a ação coletiva passou por transformações, na medida em que a economia foi se complexificando.

O surgimento de pequenas corporações e a divisão das etapas de produção em pequenas empresas especializadas trouxeram uma significativa descentralização no processo de produção e deram início a um crescimento substancial da economia informal. Em consonância com esses fatores, houve o declínio da atividade industrial do tipo “fordista”, em favor do crescimento da prestação de serviços diversificados e mais profissionalizados. Apesar da expansão da diversidade na prestação de serviços, no entanto, cresceu, também, a quantidade de empregos mal remunerados e precários (*Ibid*). Com o avanço da sociedade, os problemas sociais, então, têm se agravado; além do aumento das taxas de desemprego, tem aumentado as taxas de migração para os grandes centros urbanos e o número de mulheres inseridas no mercado de trabalho, agravando, conseqüentemente, conflitos. Dessa forma, com

a expansão do capitalismo e da globalização, a diversidade de grupos sociais tem crescido, juntamente com as necessidades da população, diversificando, portanto, os movimentos sociais em prol de mudanças sociais significativas e desenvolvendo relações entre os atores e um senso de solidariedade entre eles.

Os movimentos sociais seriam, portanto, classificados como um tipo distinto de processo social, em que os atores estão engajados em relações conflituosas com oponentes definidos. Tal definição enfatiza o conflito, uma abordagem confrontacional e disruptiva, como um elemento chave na dinâmica dos movimentos sociais. Dessa forma, o conflito promoveria mudança social, por meio da construção de uma identidade coletiva, trazendo propósito comum e comprometimento a causas específicas e indo além da atuação em iniciativas e eventos isolados. Destarte, os atores envolvidos na ação coletiva não buscariam interesses meramente individuais, mas seriam vistos como elementos de um processo muito mais amplo de resistência e mudança, por meio da formação de uma identidade coletiva. Em torno do objetivo principal de pressionar governantes, instituições e atores políticos, os movimentos sociais adotariam um “comportamento político incomum” – ou seja, o protesto seria uma forma de ação que interromperia a rotina diária da sociedade, chamando a atenção para os problemas de setores da população. Como contraste, a sociedade civil seria capaz de reforçar a “civildade”, por meio do respeito, da tolerância e da aceitação aos outros e aos seus pontos de vista (*Ibid*).

Os movimentos sociais seriam, então, redes de organizações, em que seus participantes ocupariam posições periféricas no processo decisório, fazendo, portanto, com que estes estejam conectados em torno de dinâmicas determinadas de ação, com o objetivo de mobilizar a opinião pública e promover pressão. Mesmo que o protesto não seja o recurso principal utilizado por essas redes de atores, segundo os argumentos iniciais de Della Porta e Diani (2006), mecanismos de pressão devem existir, para que os objetivos sejam alcançados e para que a ordem e as leis existentes sejam desafiadas.

No entanto, os mesmos autores (2011), mais a frente, afirmam que, com a burocratização e complexificação da estrutura organizacional dessas associações, os movimentos teriam começado a substituir o protesto pela prática do *lobbying*, dentre outras formas de atuação menos contenciosas. Com o crescimento de organizações transnacionais, com a ampliação dos objetivos buscados pelos movimentos sociais e com a entrada da *internet* e das redes sociais como formas de atuação, os debates em torno da mobilização e da autonomia ganharam contornos mais complexos, fazendo com que a questão da atuação não seja tão plana ou tão unilateralmente constituída. Apesar de medidas contenciosas ainda

serem amplamente utilizadas, estas passaram a ser combinadas com abordagens mais institucionalizadas e diversas:

Claims to autonomy from the state have not weakened, but a growing number of civil society organizations have accepted the increasingly political nature of their activities. At the same time, social movement studies need to address the challenges that have arisen to the conception of a division of labor between contentious and noncontentious politics, faced by the development of international governance institutions as well as the decline of national political parties (Ibid, p. 75)¹⁶.

Outro fator para essa diversificação das formas de atuação dos movimentos sociais é o fato de membros de outras associações da sociedade civil integrarem diferentes movimentos sociais e vice-versa. Dessa forma, essa teoria de que os movimentos sociais seriam aqueles que adotariam apenas abordagens disruptivas e de que outras organizações da sociedade civil enfatizariam somente a cooperação seria, em certa medida, falaciosa, tendo em vista as redes fluidas que existiriam entre os membros da sociedade civil.

Destarte, tanto abordagens mais institucionalizadas¹⁷ (juntamente com a possibilidade de existência de acordos entre atores sociais e governamentais e da adoção de repertórios menos contenciosos por parte dos movimentos) de participação social passariam a fazer parte do repertório de movimentos sociais, como também protestos passariam a ser realizados por outros tipos de associações. Tais redes contribuiriam para o aumento da capacidade de influência das associações, sendo importantes, inclusive, na mobilização em prol de objetivos concretos e comuns e para o desenvolvimento de um entendimento mútuo entre os indivíduos. Vemos, portanto, como um maior diálogo entre as teorias sobre sociedade civil e sobre movimentos sociais se faz necessário, para entendermos a atuação das organizações civis contemporâneas.

Embora a definição de movimentos sociais aborde tais associações como anti-institucionais, em prol da demanda por mudanças sociais, a inclusão do Estado no debate se faz necessária, uma vez que, mesmo que os atores reivindiquem reformas institucionais, o Estado é quem terá que implementar tais demandas. Ou seja, o Estado é um ator central para o

¹⁶ “As reivindicações por autonomia frente ao Estado não enfraqueceram; porém, um número crescente de organizações da sociedade civil tem aceitado a crescente natureza política de suas atividades. Ao mesmo tempo, estudos sobre movimentos sociais necessitam abordar a respeito dos desafios relacionados à divisão entre políticas contenciosas e não contenciosas, mediante a consolidação das instituições internacionais e o declínio dos partidos políticos nacionais” (DELLA PORTA, DIANI, p. 75, tradução da autora).

¹⁷ Aqui, a “atuação institucionalizada” se refere à participação dos movimentos em espaços participativos institucionalizados. Tarrow (2011) afirma que protestos e greves podem se tornar atividades legalizadas e institucionalizadas pelo Estado; no entanto, mesmo legalizadas, a presente pesquisa parte da ideia de que tais repertórios são contenciosos e disruptivos, na medida em que confrontam publicamente as autoridades e interrompem o cotidiano dos cidadãos.

progresso das mudanças sociais. Conforme Jenkins (1995) argumenta, o Estado é responsável pela organização do ambiente político, criando oportunidades para a ação ou restrição da atuação dos movimentos. A estrutura institucional, juntamente com as ideologias predominantemente defendidas por seus líderes, interfere no acesso que os movimentos possuem para atuarem, tanto por meio de protestos como por meios institucionalizados de participação política e de compartilhamento de gestão, considerando que os movimentos sociais seriam produtos dos ambientes políticos em que estão inseridos e das alianças que são firmadas (*Ibid*).

Outro ponto a ser ressaltado na consideração do papel do Estado na discussão sobre os movimentos sociais é que a atuação destes consiste em uma forma de reivindicação por representação política, uma vez que, em um Estado democrático, a sociedade civil e os partidos políticos representariam a diversidade social. Dessa forma, as oportunidades de atuação, ou seja, de representação de interesses sociais seriam permeadas pela existência de estruturas de poder entre as elites, os atores governamentais e os partidos eleitorais. Com isso, cabe estudarmos as teorias sobre movimentos sociais e a expansão do conceito de “repertórios”, original do estudo sobre movimentos sociais, a fim de entendermos a importância dos espaços institucionalizados de participação da sociedade civil.

2.1.1 A Teoria do Processo Político

Por volta dos anos 70, despontaram as principais teorias que tentaram explicar a formação dos movimentos sociais. A primeira a ser ressaltada é a Teoria de Mobilização de Recursos (TMR); apesar de propor uma analogia com a organização existente nas firmas, a TMR buscava explicar o processo de mobilização. Segundo McCarthy e Zaid (1977), o comportamento da ação coletiva estaria relacionado com a seleção de mecanismos e de incentivos em prol da redução de custos. O estudo da agregação de recursos (financeiros e humanos) seria crucial para o entendimento das atividades desempenhadas pelos movimentos sociais, uma vez que a mobilização de recursos seria necessária para o engajamento social. Tem-se, portanto, que a sobrevivência do movimento dependeria da sua organização interna, juntamente com a sua capacidade de angariar recursos.

A decisão de agir seria resultado de um cálculo racional entre benefícios e custos, ou seja, a ação coletiva só seria viabilizada perante a existência de recursos materiais e humanos (ALONSO, 2009). Portanto, apesar de tal teoria trazer importantes observações a respeito da organização interna dos movimentos sociais, juntamente com a importância de se analisar a formação e os cálculos estratégicos da ação coletiva, esta desconsidera diversos fatores

igualmente importantes a respeito da decisão de agir, do ponto de vista associativista (como a cultura, laços de solidariedade, a demanda por uma causa comum), havendo, então, a necessidade de uma teoria mais abrangente com relação à mobilização da ação coletiva.

Em seguida, contra essas explicações deterministas e economicistas e como tentativa de englobar um enquadramento histórico e contextual, surge a Teoria do Processo Político (TPP). Segundo Jenkins (1995), a inovação dessa teoria consistia no reconhecimento de que as oportunidades políticas variam. Ao contrário do pluralismo clássico, que afirma que a democracia liberal ofereceria, por meio dos partidos políticos, a mesma estrutura de oportunidades para a expressão dos diferentes segmentos da população, a TPP reconhece que as oportunidades variariam com o tempo e para grupos específicos, havendo, então, uma distinção entre aqueles grupos pertencentes à elite política e os excluídos.

Dessa forma, o Estado, longe de ser um ator imparcial, exerceria um “julgamento enviesado”, que protegeria apenas seus membros e suas elites. Segundo Tarrow (2011), tais oportunidades podem ser definidas como qualquer chance que possa mudar o balanço de recursos políticos e econômicos entre o Estado e seus desafiadores, em direção à obtenção de políticas coerentes. Por outro lado, os desafios ou ameaças que os movimentos devem enfrentar dizem respeito aos riscos e custos que os grupos sociais enfrentarão com base em suas atividades. Destarte, o balanço entre os custos e as oportunidades ajudará a determinar como o movimento atuará. O autor, então, classifica capacidade governamental (*governmental capacity*) como sendo as atividades e os recursos dentro das instâncias governamentais, que fornecem qualidade e eficiência às suas ações. Tais ações, por sua vez, afetariam, negativamente ou positivamente, o processo democrático – este sendo o direito do cidadão de influenciar os assuntos governamentais e de receber proteção contra ações governamentais arbitrárias.

Jenkins (1995) amplia o conceito ao abordar sobre as capacidades domésticas do Estado (*Domestic capacities*), divididas em três categorias: a primeira diria respeito à habilidade estatal de manter ordem interna, por meio do uso da repressão. A segunda estaria relacionada com sua capacidade de mobilizar recursos financeiros e humanos, ou seja, à sua capacidade de aumentar produtividade e vantagem comercial; como terceira categoria, tem-se o grau de centralidade administrativa e a capacidade normativa do Estado, relacionadas com a aplicação de decisões e com a definição de interesses políticos. A força e a capacidade do Estado seriam, portanto, propriedades dinâmicas que poderiam sofrer mudanças, ao longo de

sua consolidação e da sua interação com outras nações (na construção de alianças e nos conflitos)¹⁸.

Sobre essas oportunidades, Kriesi (1995) as divide em estruturas de entrada (*input structures*) e estruturas de saída (*output structures*). No lado da entrada, estariam oportunidades relacionadas à abertura do sistema político, implicando acesso formal aos *outsiders*; enquanto que o lado da saída diria respeito à força, ou seja, à capacidade estatal de “fazer coisas”. Destarte, a abertura se relacionaria, em primeiro lugar, à centralização das formas de acesso ao Estado: quanto maior for a descentralização, com vários pontos de acesso em esferas locais, maior seria o acesso formal de *outsiders*. Em segundo lugar, relacionado a essa centralização das formas de acesso, estaria a concentração do poder estatal, ou seja, quanto mais clara for a separação de poder entre o executivo, legislativo e judiciário, mais elaborado seria o sistema de *checks and balances*, sendo, portanto, maior a abertura política. Em terceiro lugar, o acesso formal se constituiria em função da coerência da administração pública; assim, quanto maior a coordenação interna e o nível de profissionalização dos setores da administração pública estatal, mais limitado seria o acesso de *outsiders* – a fragmentação multiplicaria os pontos de abertura.

Ainda segundo a corrente argumentativa do autor, a abertura política estaria relacionada com a força decisória. Dessa forma, a fragmentação e a incoerência administrativas gerariam um cenário em que decisões seriam difíceis de serem tomadas; ao contrário, haveria uma capacidade de atuação mais forte em uma administração pública centralizada (*Ibid*). Tem-se, portanto, a apresentação de uma espécie de paradoxo entre as vertentes da abertura e da força: na medida em que Estados considerados “fracos” (fragmentados e descentralizados) cederiam às demandas dos movimentos, provavelmente, eles não teriam capacidade de implementar as mudanças políticas requeridas. Isso não quer dizer que as mobilizações não teriam chances de resultar em mudanças proativas, mas que a mesma estrutura estatal, em um dado momento, apresentaria vantagens e desvantagens, com relação às manifestações dos movimentos sociais.

Assim, vemos que todas essas categorias se relacionam, de alguma forma, com as oportunidades que podem se apresentar para a atuação dos movimentos sociais (TARROW,

¹⁸ Segundo Jenkins (1995), as relações internacionais do Estado também são importantes do ponto de vista da construção de um Estado forte, especialmente com relação à sua habilidade de competir militarmente com outros Estados e controlar o comércio exterior. Por exemplo, aqueles Estados considerados “fracos” seriam incapazes de defender eficazmente seus territórios; outro aspecto seria o fato das alianças internacionais serem um mecanismo que ajudaria a evitar rebeliões internas – “A central feature of the collapse of the communist states was the military weakness of the Soviet Union after its withdrawal from Afghanistan. When the Soviets refused to intervene against challenges in Poland and East Germany, the communist states in Eastern Europe rapidly collapsed” (*Ibid*, p. 25).

2011). Um Estado considerado forte (ou seja, com forte capacidade de repressão e um poder decisório centralizado) possuiria uma oposição fraca (considerando a pouca abertura para a atuação de tal oposição); no entanto, caso os movimentos triunfem e conquistem algum espaço, há maiores oportunidades de influência no processo decisório, considerando a centralização normativa. Jenkins (1995) aborda, por exemplo, que os movimentos franceses adotariam estratégias anarquistas e disruptivas, em resposta a um Estado centralizado. Sendo assim, os protestos, quando realizados, surgiriam com grandes explosões e, rapidamente, diminuiriam. Em contraste, nos Estados Unidos, pelo fato do Estado ter uma estrutura mais permeável, haveria maior espaço para a adoção de ciclos de protestos.

Dessa forma, a estrutura de oportunidades combinaria um conjunto de aspectos, como a existência de um processo centralizado de tomada de decisões e a capacidade de atuação e influência das elites políticas, juntamente com a existência de mecanismos que permitam a expressão das demandas dos cidadãos. Conforme Kriesi (1995) argumenta, as oportunidades políticas não são constantes, podendo haver mudanças, ao longo do tempo, como resultado tanto de fatores que não estão sob controle dos atores envolvidos como das consequências cumulativas das ações propostas pelos atores. O ponto central seria que os atores não conseguiriam antecipar tais mudanças, fazendo com que estes estejam engajados em cálculos estratégicos frente à estrutura de oportunidades políticas dada no momento.

Possuindo Tilly como um dos principais nomes dessa teoria, a TPP se destaca por apresentar a mobilização como um processo em que um grupo cria laços de solidariedade entre seus participantes e “prioriza uma estrutura de incentivos e/ ou constrangimentos políticos, que delimita as possibilidades de escolha dos agentes entre cursos de ação” (ALONSO, 2009, p. 56). Dessa forma, a atuação dos movimentos sociais adquire um viés histórico-cultural, variando com relação ao contexto e à situação do momento. Tem-se, então, a ideia de “repertório”, como um “conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e postas em ação por meio de um processo relativamente deliberado de escolha” (TILLY, 1995, p. 26), servindo a diferentes atores, lugares e temas. Os movimentos, portanto, escolheriam, dentre as maneiras convencionais de luta, aquelas mais adequadas aos seus propósitos, a depender das oportunidades políticas presentes no momento, tendo em vista o caráter “modular” do repertório, isto é, “as mesmas formas (comícios, greves, assembleias, passeatas) servindo a diferentes tipos de atores, lugares e temas” (ALONSO, 2009, p. 58).

Conforme tal definição “clássica” (*apud* DELLA PORTA, 2013), a ação coletiva, além de ser influenciada pela natureza do conflito, também é influenciada pelo *know-how* dos indivíduos adquirido em suas lutas contínuas contra atores poderosos e em oposição ao *status*

quo (ABERS, SERAFIM, TATAGIBA, 2014). Dessa forma, tal definição de movimentos sociais se associa ao envolvimento de estratos significativos da população, articulados em torno de um sentimento comum de insatisfação a um contexto político específico. Conforme Tarrow (2011) argumenta, os movimentos sociais seriam simpatizantes de protestos e performances contenciosas, pelo fato destes “perturbarem” a rotina dos cidadãos, de forma a consternar as autoridades e os detentores de poder, juntamente com o fato de que tais repertórios contribuiriam para o crescimento do senso de solidariedade entre os atores.

Portanto, “o termo ‘movimento social’ foi reconhecido como um toque de clarim, como um contrapeso ao poder opressivo, como uma convocação à ação popular contra um amplo espectro de flagelos”¹⁹ (TILLY, 2010, p. 135). Tilly reconhece a importância da unidade para a atuação do movimento social, através de representações públicas do que o autor chama de “VUNC” (valor, unidade, número e comprometimento), compartilhando símbolos e objetivos comuns, envolvidos por um sentimento de solidariedade entre seus membros. Dessa forma, a atuação do movimento deve ser orientada pela existência de um grupo de “demandantes”, em oposição a algum alvo específico, algum tipo de “detentor de poder”, como autoridades governamentais ou donos de propriedades (TILLY, 2010). A adoção de abordagens contenciosas seria, então, incentivada por uma coletividade que, interligada por uma rede de confiabilidade e solidariedade, desafiaria seus oponentes (TARROW, 2011).

Embora a noção de movimento social de Tilly aborde, de certa forma, a questão da solidariedade e unidade entre seus membros, ela se centra, predominantemente, na perspectiva do conflito, pautada em demonstrações de força e número, como petições, manifestações, barricadas e paralisações (DELLA PORTA, 2013). Conforme abordado anteriormente, apesar da utilização de meios contenciosos ser legítimo como forma de ação, tal ênfase no conflito apresenta algumas limitações para a compreensão de certas realidades a respeito da atuação dos movimentos sociais perante o Estado. Conforme Carlos (2014, p. 35) argumenta, “em suma, essa perspectiva assume visão homogeneizante dos padrões de institucionalização: ativistas e autoridades aderem a um modelo previsível de ação”. O pressuposto analítico da separação entre a sociedade civil e o Estado excluiria uma diversidade de conexões entre os movimentos e o sistema político; dessa forma, a visão do movimento sempre como *outsider* dificultaria o reconhecimento de interações institucionalizadas entre atores sociais e políticos,

¹⁹ Della Porta e Diani (1999) argumentam, no entanto, que nem todo movimento social contribui para o processo democrático; alguns possuem efeito oposto, como aqueles que advogam por ideais neofascistas. Ou seja, movimentos sociais somente contribuem com o aprofundamento democrático quando, explicitamente, defendem a proteção de minorias ou maior igualdade; caso contrário, podem resultar no colapso de regimes democráticos.

desconsiderando, por sua vez, “a complexidade das mudanças e reconfigurações na ação coletiva ao longo do tempo” (*Ibid*, p. 34).

Goldstone (2003) traz a relação entre Estado e movimentos sociais para além do conflito, uma vez que ele aponta que as organizações e os movimentos sociais podem, frequentemente, se engajar tanto em ações contenciosas quanto em ações políticas convencionais, atuando conjuntamente com partidos e atores políticos. O autor argumenta que os movimentos sociais constituem uma parte essencial da política. Apesar de abordagens tradicionalmente institucionalizadas, como o voto, possuírem operacionalização essencialmente diferenciada das abordagens contenciosas, como protestos e boicotes, não há como compreendermos o funcionamento e a operacionalização do sistema político atual sem considerarmos a influência que os movimentos sociais podem exercer no contexto político.

Assim, conforme Carlos (2014, p. 36) ainda ressalta, os movimentos sociais não estariam permanentemente atrelados a uma forma de ação determinada, podendo desenvolver um repertório variado de abordagens e combiná-las, de acordo com a situação e com a estrutura organizacional do momento. Haveria, assim, uma permanente “reelaboração e ressignificação contextualizada”. Dessa forma, a TPP fez importantes progressos com relação à atenção dada ao contexto político e à identidade coletiva; no entanto, cabe expandirmos seus conceitos para uma análise para além do conflito, em direção à abrangente atuação da sociedade civil.

2.1.2 *Os repertórios de interação dos movimentos sociais*

Tal argumentação pode ser complementada, então, pela ideia de “repertórios de interação” de Abers, Serafim e Tatagiba (2014). Em tal conceito, as autoras englobam uma diversidade de formas de atuação utilizadas pelos movimentos sociais, compartilhadas e aprendidas criativa e culturalmente. Tendo em vista essa diversidade, as autoras identificam, pelo menos, quatro tipos de repertórios comuns com relação à interação entre Estado e movimentos sociais: protestos e ação direta; participação institucionalizada (caracterizada pela utilização de arenas de diálogo oficialmente sancionadas para a interação entre Estado e sociedade civil); política de proximidade (envolvendo negociações diretas com os tomadores de decisão); e a ocupação de cargos na burocracia (quando atores dos movimentos sociais ocupam posições dentro do próprio governo).

Segundo o conceito de “repertórios de interação”, adaptado a partir de Tilly, os movimentos sociais não apenas negociariam com o Estado (por meio de ações contenciosas ou por meio de negociações diretas), mas também participariam da constituição das próprias

instituições estatais (com a ocupação de cargos burocráticos e presença em arenas participativas). Os conselhos gestores seriam válidos repertórios de interação utilizados pelas organizações civis e movimentos sociais, dependendo do tipo de organização e de suas causas defendidas. Carlos (2014), por sua vez, utiliza a categoria “padrões de ação coletiva” (PACs), para falar das modalidades de ação que orientam o comportamento dos movimentos; dessa forma, a autora afirma que não há um modelo de ação unitário ou um padrão homogêneo, tendo em vista a complexidade da sociedade civil.

Indo na mesma direção das autoras sobre a existência de uma diversidade de repertórios, Melucci (1988) argumenta a respeito da emergência de novas formas de ação coletiva que se diferenciam (tanto com relação aos seus modelos organizacionais como aos seus repertórios de atuação) dos primeiros conflitos sociais relacionados às classes econômicas. Assim, o surgimento dessas novas formas de ação pertence a um contexto diferente do capitalismo industrial. Touraine (1989), por sua vez, aponta para um aparecimento generalizado de movimentos sociais, com grupos cada vez mais abrangentes; na “sociedade pós-industrial”, os conflitos do trabalho teriam perdido centralidade, e dimensões da vida privada, como família, educação e gênero, teriam conquistado maior dimensão no âmbito público. Dessa forma, os “novos movimentos sociais” se organizariam em torno da “missão” de “conquistar o Estado”, em prol da mudança de valores socioculturais — “os movimentos sociais aparecem, então, como o novo ator coletivo, portador de um projeto cultural. Em vez de demandar democratização política ao Estado, demandariam uma democratização social, a ser construída não no plano das leis, mas dos costumes” (ALONSO, 2009, p. 61).

Apesar das mudanças históricas exigirem novos enquadramentos teóricos, Melucci (1988) chama a atenção ao que ele denomina “*political reductionism*”; o resultado seria, portanto, uma miopia que ignoraria as novas dimensões e complexidades que surgem mediante as mudanças políticas. Haveria uma abordagem simplificada, relacionada à atividade dos movimentos sociais (vide a TPP que tentou explicar o processo de mobilização dos movimentos sob um viés contencioso); a abordagem dos movimentos contemporâneos seria, assim, frequentemente e generalizadamente descrita sob a ótica do protesto. Entretanto, a percepção da ação coletiva sob um único prisma tem se revelado frágil, uma vez que os fenômenos coletivos seriam compostos por uma multiplicidade de processos e circunstâncias que impediriam ou favoreceriam a ação dos atores sociais. Tal reducionismo político tenderia a eliminar ou negar todas as outras dimensões da ação coletiva que fogem do conceito confrontacional comumente relacionado à ação dos movimentos sociais.

A grande contribuição do autor a ser acrescentada ao argumento da heterogeneidade é a ênfase na construção de “redes de relacionamento” entre os atores, ou seja, o autor incorpora a ideia de que a existência de oportunidades e constrangimentos para a realização da ação influencia as percepções dos agentes, que agem coletivamente em um permanente estado de negociação; “os atores construiriam a ação coletiva, à medida que se comunicam, produzem e negociam significados, avaliam e reconhecem o que têm em comum, tomam decisões” (ALONSO, 2009, p. 65).

O aspecto central na teoria de Melucci (1988) é o poder de agência dos indivíduos dentro do sistema de oportunidades e constrangimentos; tais atores se relacionariam a três orientações principais (finalidades da ação, recursos disponíveis e contexto em que a ação acontece), por meio da interação e da construção coletiva de uma identidade e de um senso de “nós”, que os permitiria calcular os custos e os benefícios da ação. Assim, vemos, em seu pensamento, como os principais componentes das teorias anteriores se complementam e auxiliam no entendimento de como a ação coletiva atua: tem-se a importância do cálculo dos recursos disponíveis, trazida pela TMR, uma maior ênfase no contexto, abordada pela TPP, e a necessidade de considerarmos o poder de agência dos indivíduos, com o estudo das finalidades da ação.

O autor enfatiza a natural pluralidade dos atores envolvidos nessas redes de relacionamento, mediante o surgimento de novos movimentos sociais, apontando para três classes principais: a “nova classe média” (compreendendo aqueles que trabalham nos setores de tecnologia avançada e no serviço público), aqueles localizados às margens do mercado de trabalho (como, estudantes, desempregados e aposentados), e a “velha classe média” (relacionada a atividades artesanais e agrárias). Cada uma dessas três classes possui diferentes capacidades de negociação e expectativas com relação às suas demandas. Dessa forma, as razões para o envolvimento dos indivíduos na ação coletiva se diferenciam, complexificando o processo de mobilização.

A existência dessa diversidade de atores, expectativas e capacidades contribui para a criação de uma pluralidade de repertórios de ação e de interação perante o Estado – “movimentos sociais e atores estatais experimentaram criativamente com padrões históricos de interação Estado-sociedade e reinterpretaram rotinas de comunicação e negociação de formas inovadoras” (ABERS *et al*, 2014, p. 326). A construção de redes de interação entre atores diversos abre espaço para que eles experimentem outros canais de negociação entre Estado e sociedade civil, para além do conflito, propiciando uma combinação de diferentes

práticas e “ampliando as chances de acesso e influência dos movimentos sobre o Estado” (*Ibid*, p. 326).

Segundo Tarrow (2011), a década de 1960 trouxe inovação organizacional aos movimentos sociais, com o desenvolvimento técnico, comunicativo e gerencial. Além da capacidade dos atores sociais formarem redes, de modo a reforçar o senso de coletividade e a mobilização em torno dos objetivos comuns. Dessa forma, como desenvolvimento externo, tem-se a difusão da influência dos movimentos, por meio da disponibilidade da mídia (por meio da divulgação, principalmente, de meios digitais e televisivos), em difundir suas causas, fazendo com que mais indivíduos se juntem à rede. Outra inovação seria a obtenção de recursos financeiros e administrativos, por instituições políticas, organismos internacionais, empresas e outras organizações civis; particularmente, movimentos sociais, nos países subdesenvolvidos, têm florescido, com o financiamento de organizações internacionais e das Nações Unidas. Um outro aspecto dessa inovação se apresenta como o nível de profissionalização de seus participantes, criando a possibilidade dos movimentos obterem um balanço favorável de recursos políticos, tendo em vista a facilidade em difundir informações e a construção de coalizões temporárias com outros grupos.

Conforme visto na seção anterior, a estrutura organizacional e os fatores internos dos movimentos contribuiriam, então, para o cálculo estratégico com relação às oportunidades políticas estatais. A depender dos canais de acesso disponíveis no sistema político, os movimentos sociais podem adotar medidas radicais ou moderadas (KRIESI, 1995). Sendo assim, com base na ideologia predominante entre as elites no poder e nas chances de sucesso que se apresentam, os movimentos também podem recorrer ao sistema tradicional de partidos, em prol de apoio político. De acordo com o que Kriesi (1995) argumenta a respeito dos sistemas representativos, é mais provável que os movimentos sociais encontrem aliados políticos dentro de um sistema eleitoral de representação proporcional do que do sistema majoritário, uma vez que o suporte à mobilização dos movimentos estará condicionado aos interesses dos partidos de esquerda.²⁰ Como veremos nos capítulos seguintes, a probabilidade dos movimentos encontrarem aliados políticos também aumenta quando se tem, no governo, um partido aliado a movimentos (como foi o caso das gestões do PT em âmbito federal).

²⁰ Segundo o autor, onde a esquerda é dividida entre uma tendência social-democrata e outra comunista, o suporte às manifestações dos movimentos se dará à medida que uma das tendências buscará ter hegemonia sobre a esquerda. Da mesma forma, se os social-democratas fizerem parte da oposição, eles apoiarão as atuações dos movimentos, visando o enfraquecimento dos seus oponentes para as próximas eleições (tendo em vista que, segundo a teoria contemporânea, os movimentos representariam um eleitorado amplo); uma vez no governo, no entanto, os partidos de esquerda terão que satisfazer interesses muito mais amplos, fazendo com que tal apoio esteja subordinado aos interesses de longo prazo dos partidos no poder.

Seguindo a mesma linha de argumentação, para Gillion (2013), o remédio para o aumento da representação política de minorias não estaria na abstenção eleitoral; ao contrário, a melhor forma de engajamento político seria a combinação entre formas tradicionais de participação (como o voto) e atividades contestatórias. Segundo o autor, o voto selecionaria aqueles mais qualificados para ocupar cargos no legislativo e no executivo, enquanto o protesto ofereceria, a esses políticos, uma maior compreensão da complexidade das questões que afetam as minorias.

Complementando tal argumento, ainda segundo Kriesi (1995), a associação com movimentos tradicionais, como os sindicatos, outras associações de profissionais e a igreja, também se submete a um cálculo de oportunidades, uma vez que eles podem representar importantes aliados políticos. Desse modo, os sindicatos, por vezes, exercem importante influência sobre a posição estratégica dos partidos de esquerda, tornando-os relevantes atores políticos na estrutura de oportunidades. Assim, apesar da escolha do repertório de um movimento social depender de uma multiplicidade de fatores, a TPP ainda é importante para a análise da atuação dos movimentos contemporâneos, tendo em vista a argumentação sobre a estrutura de oportunidades que se apresentam no sistema político.

Sobre a escolha da tática a ser utilizada, Burstein, Einwohner e Hollander (1995) trazem seis tipologias diferentes para o termo responsividade (*govern responsiveness*), havendo a distinção entre aqueles movimentos que têm produzido efetiva mudança social e aqueles que têm recebido simbólicas vitórias (como a passagem de uma legislação sem possuir, necessariamente, uma efetiva aplicação). São esses seis tipos: acesso (os movimentos conseguiriam a abertura para participação em audiências no Congresso), agenda (teriam um projeto de lei sendo introduzido no Senado ou no Congresso), política (adoção de uma legislação desejada), saída (aplicação desejada de uma determinada legislação), impacto (uma determinada legislação gera as consequências pretendidas) e estrutura (mudanças estruturais no sistema, gerando um aumento nas oportunidades para a influência do movimento). Considerando a diferenciação entre cada tipo, vemos, então, que conjuntos diferentes de estratégias e de recursos tendem a ser melhor direcionados em torno de determinados resultados. Ao passo que os movimentos sociais atuam tanto de forma contenciosa quanto de acordo com abordagens políticas convencionais, os movimentos podem obter diferentes tipos de sucesso, a depender de seus objetivos.

Em uma pesquisa realizada por Carlos (2014) sobre efeitos organizacionais e discursivos que o engajamento institucional trouxe para duas organizações civis, Acapema e

CPV²¹, a autora concluiu que “o estabelecimento de relações cooperativas ou contestatórias com a esfera estatal variaria conforme a demanda defendida pelo movimento e a permeabilidade do Estado a ditas políticas” (*Ibid*, p. 74). Dessa forma, segundo os ativistas da primeira organização, por ser de perfil político-ideológico antagônico à esfera governamental e por ser uma organização de embate e denúncia, a participação nas instituições participativas seria importante, por possibilitar a garantia da representação da sociedade civil no processo decisório e na discussão e na proposição de políticas públicas. Por outro lado, os mesmos ativistas enfatizaram a falta de sucesso desses espaços participatórios com relação ao controle social no processo decisório, com base na avaliação de que o governo não aceita muitas propostas provenientes da organização. Assim, “a presença do movimento nesses espaços públicos apenas serve à legitimidade das decisões do Estado” (*Ibid*, p. 60).

Ao mesmo tempo, no caso do CPV, seus militantes argumentaram que os mecanismos formais de engajamento institucional forneceriam legalidade às suas demandas, sendo importantes para o encaminhamento das reivindicações da organização. Por meio da atuação em conselhos gestores, orçamento participativo e outros mecanismos de participação, a organização enfatiza a importância da participação nesses espaços para o estabelecimento de um diálogo com o governo, para o alcance dos resultados desejados, para fiscalização e acompanhamento de políticas públicas e para a gestão de convênios com o governo —

Em suma, a participação nesses espaços institucionalizados e a correspondente reconfiguração das relações entre a sociedade civil e o Estado impactam as habilidades dos atores sociais no sentido de um aprendizado institucional que favorece o desenvolvimento de estratégias afeitas aos segmentos formalizados e burocráticos do Estado (*Ibid*, p. 50).

Não desconsiderando a existência de limitações à inclusão social exercida pelos conselhos, assim como Cohen (1999) argumentou sobre a existência de canais promissores para a influência da sociedade civil nas decisões estatais, os conselhos gestores podem ser vistos como um tipo de repertório de interação utilizado pelas organizações civis e movimentos sociais. Ao mesmo tempo em que são espaços abertos à visibilização de interesses e de questões próprias da sociedade civil (mesmo que haja limitações acerca das organizações que devem participar), o compartilhamento da gestão pode facilitar a utilização de outros repertórios de atuação, como redes de negociação já existentes com atores estatais, ao longo da trajetória de luta dos movimentos (permitindo o surgimento de projetos de interesse mútuo entre Estado e grupos sociais). Tendo em vista a missão dos conselheiros,

²¹ Associação Capixaba de Proteção ao Meio Ambiente (Acapema) e Conselho Popular de Vitória (CPV)

como aqueles que “acompanham, examinam, discutem e avaliam a formulação e execução da política de assistência social, participando ativamente das decisões a respeito da mesma” (CNAS, 2013a, p. 27), os conselhos gestores podem ser um espaço que, teoricamente, permitiriam a atuação das organizações da sociedade civil; atuação, esta, que pode servir de complemento a outras abordagens adotadas, como repertórios contenciosos, ocupação de cargos burocráticos ou negociações diretas com legisladores.

Cabe ressaltar, assim, que as organizações civis podem (e muitas vezes o fazem) adotar, estrategicamente, mais de um repertório de interação ao mesmo tempo. Segundo Scherer-Warren (2014), a organização pode se recriar e se renovar politicamente tanto no processo de participação institucional quanto por meio de abordagens contestatórias, na medida em que o primeiro pode fornecer novos desafios para a transformação social, tangendo políticas públicas, e desenvolver as redes entre grupos sociais; o segundo, por sua vez, contribuiria para a renovação do ímpeto coletivo de mudança social. Ambos processos contribuem para a renovação de suas pautas, não havendo um determinismo histórico na trajetória da organização. Dessa forma, a atuação das organizações civis e movimentos sociais não está fixada numa forma de ação determinada, podendo reunir diferentes práticas (aparentemente contraditórias) ao longo de um *continuum* no tempo (CARLOS, 2014).

Sobre essa falta de determinismo histórico, Jasper (2004) argumenta que as organizações, durante sua existência, enfrentam diversos tipos de dilemas, relacionados à formação de alianças com grupos influentes, à sua composição e aos objetivos em nome dos quais irão lutar. Dessa forma, eles precisam escolher estrategicamente, visando o melhor resultado para a sua organização, mediante os contextos institucionais e culturais que podem restringir o conjunto de escolhas disponíveis e os possíveis resultados esperados. Seus atores necessitariam, então, de, continuamente, dentro de determinados contextos políticos, tomar decisões cruciais, a fim de lidar com diversos atores que compõem o Estado e os diversos interesses que regem a própria sociedade civil.

A respeito dessas escolhas estratégicas que os grupos sociais fazem, com relação aos diversos dilemas enfrentados, Gillion (2013) cita o caso dos asiático-americanos, que, a partir dos anos 70, nos Estados Unidos, começaram a adotar estratégias mais convencionais de engajamento político, ao invés dos protestos, afim de adquirir maior poder e influência políticos. Tal mudança foi impulsionada, inclusive, pelo crescimento econômico que o grupo social passou a experimentar; dessa forma, vemos como o contexto do momento pode modificar a atuação de um grupo social.

Afirmo, então, que não há uma resposta única a como os movimentos sociais atuam.

Conforme vimos, organizações civis podem formar parcerias, enfrentar ou dialogar com atores políticos. Todas as teorias apresentadas aqui podem se interrelacionar e se complementar, com a finalidade de entendermos a ação coletiva; destarte, a ideia de repertórios de interação dos movimentos sociais pode ser transportada para o entendimento da atuação das demais associações da sociedade civil. Ao longo da dissertação, o estabelecimento de conexões entre as teorias sobre participação política, movimentos sociais e sociedade civil se faz necessário para a obtenção de respostas às perguntas inicialmente feitas sobre a presença das organizações e movimentos nas instituições participativas, sobre a interação com o Estado e sobre a utilização de outros tipos de repertórios. O entendimento da existência de uma sociedade civil heterogênea, que utiliza uma diversidade de repertórios para interagir com o Estado, é importante para a compreensão da atuação dos atores coletivos dentro e fora dos conselhos gestores.

As relações entre sociedade civil e atores do sistema político e a mútua constituição entre Estado e sociedade, juntamente com a existência de uma variedade de repertórios de interação, nos levam a questões acerca da autonomia das organizações e dos movimentos sociais em relação ao Estado e dos tipos de atores coletivos que são abarcados nas oportunidades de participação política proporcionadas pelos governos. Com os estudos a respeito da formação da sociedade civil no Brasil e da consolidação da assistência social brasileira, será possível verificarmos como a questão do contexto histórico e das oportunidades políticas influenciam na formação de uma política pública e na atuação de atores sociais perante a busca por seus objetivos.

CAPÍTULO 3 – A SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL E OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Consolidação da sociedade civil no Brasil

Considerando a diversidade de organizações e repertórios compreendida no conceito de “sociedade civil”, com a finalidade de estudarmos, com maior profundidade, a sua atuação nos conselhos gestores e a interação que esses espaços proporcionam com o Estado, é necessário entendermos como a sociedade civil veio se consolidando no Brasil. No presente capítulo, será apresentado um breve histórico do desenvolvimento da sociedade civil no país e as distintas interpretações acerca do fenômeno. Conforme será perceptível, aspectos sobre a interação entre sociedade e Estado, que foram apresentados nos capítulos anteriores, estiveram presentes e se intercalaram ao longo do processo brasileiro de consolidação democrática, reforçando o argumento de que o contexto político oferece importante contribuição na escolha do repertório de atuação.

Segundo Cunha (2009), no período colonial, as mudanças que ocorreram na estrutura social foram protagonizadas pelo Estado, que exerceu um papel importante tanto na organização da economia quanto na estruturação das relações sociais. À medida que tal Estado colonizador não dispunha de meios suficientes para impor sua autoridade por todo o território brasileiro, optou-se pela delegação de poderes e prerrogativas a proprietários rurais, gerando uma ambiguidade entre a autoridade estatal e a esfera privada, uma vez que tais líderes regionais também teriam poder de coerção. Diante do modelo de colonização implantado no Brasil, baseado em três pilares – grande propriedade, monocultura e escravidão – o poder político se confundia com os poderes social e econômico dos grandes proprietários, dando origem a um privatismo autoritário incapaz de organizar o espírito público e coletivo (ALMEIDA, 2011). Assim, as bases coloniais se assentaram sobre uma ordem social autoritária, com setores populares com baixa expressão organizativa e excluída politicamente. “De todo modo, as decisões políticas sistematicamente excluíram as camadas populares que, por sua vez, não construíram, de forma ampla e disseminada, uma cultura de organização e mobilização” (CUNHA, 2009, p. 63).

Dessa forma, o processo de colonização do Brasil foi marcado por um Estado como agente regulador das relações sociais, havendo um isolamento da população em geral e participação política somente de uma elite ligada aos interesses agrários. Somada a esse isolamento, outra característica importante do período de pré-independência, segundo

Avritzer (1997), seria a existência de um associativismo de natureza eminentemente religiosa, com destaque para as irmandades religiosas e Santas Casas da Misericórdia. Apesar de sua dedicação a atividades de solidariedade social (tais como abrigo e alimentação ao necessitado e cuidado com o doente), tal associativismo colonial “não poderia haver se constituído na base de um processo de pluralização social” (*Ibid*, p. 155), dado seu caráter homogeneizante. Como requisitos para associação, eram requeridas a comprovação de antecedentes religiosos e a situação econômica do interessado.

Com o aceleramento dos processos de urbanização e de imigração, por volta de meados do século XIX, uma série de transformações começou a compor o cenário societário brasileiro. Ainda segundo Avritzer (1997), o primeiro grande movimento que representou o surgimento de uma esfera societal brasileira foi o abolicionismo, com a realização de discussões de cunho moral em clubes abolicionistas – estes, representando o surgimento de uma esfera pública, com a admissão de mulheres e a utilização da imprensa, para a realização das discussões. Segundo Lavallo e Szwako (2015), após o surgimento das primeiras associações contra o tráfico de escravos, em meados de 1840, o movimento abolicionista teve um alto crescimento entre 1868 e 1871, com a promulgação da lei do Ventre Livre²². Alonso (2015) apresenta o movimento abolicionista como o primeiro grande movimento social do país, influenciando o cenário nacional a partir de variados repertórios de ação, na arena pública (por meio da arte e da cultura) e nas arenas parlamentar e institucional, por meio do confronto direto e da desobediência civil.

Avritzer (1997) afirma que, apesar de tais transformações, as associações voluntárias de ajuda mútua (como aquelas organizações que são fundadas em prol da satisfação de necessidades comuns dos participantes, em torno da resolução de problemas mútuos), que teriam surgido entre os séculos XIX e XX, seriam caracterizadas por uma forte homogeneização, sendo constituídas pela baixa quantidade de associações e por um forte aspecto religioso. No século XIX, portanto, “o associativismo ainda é marcado pela força do associativismo religioso com origem no período colonial, e que transita para a homogeneização corporativa antes de se tornar verdadeiramente plural” (AVRITZER, 1997, p. 160). Conforme seu argumento, a ação coletiva, somente a partir dos anos 70, passaria a propor uma forma distinta de ocupação do espaço público, havendo um propenso crescimento associativo, à medida que tendeu a compor grupos cada vez mais amplos, em que a representação de interesses e a solidariedade estariam interligadas.

²² A Lei do Ventre Livre, promulgada em 1871, determinava que os filhos de mulheres escravizadas nascidos a partir dessa data seriam livres.

No entanto, Lavalle e Szwako (2015) apontam déficits analíticos e historiográficos nessa teoria, argumentando haver uma variedade de associações beneficentes, perfazendo um “variado leque: mutuais gerais, de ofício, de classe, de libertos, de imigrantes/ ou comemorativas, filantrópicas, regionais e, por fim, de empresários e comerciantes” (*Ibid*, p. 162). Segundo Jesus (2007), muitas associações, criadas a partir da segunda metade do século XIX, foram direcionadas a objetivos diversos, “agrupando desde integrantes da elite política mais alta do país, preocupada com os destinos da classe senhorial escravista, até simples ex-cativos reunidos em torno do ideal de libertação” (*Ibid*, p. 145).

Dessa forma, tal cenário socioestatal se constituiu como uma forma de esfera pública, tendo em vista a utilização de diferentes estratégias complementares, como a militância e a filantropia entre as “associações mutualistas” (*Ibid*). No entanto, tal versatilidade das associações mutualistas estaria subordinada ao que o governo da época autorizava a existir, ou seja, a existência de tais associações estaria subordinada à definição do Estado em relação a tais associações. Conforme afirma Jesus (2007, p. 145), para organizar, ou defender seus interesses “materiais, ideológicos, políticos ou civis era obrigatório que pedissem autorização na delegacia mais próxima [...] O chefe da polícia, o delegado e o subdelegado encarregados tomariam as providências para que o encontro ocorresse dentro da ordem estabelecida”. Dessa forma, após elaborados, os estatutos eram enviados para análise das propostas e dos objetivos da associação, podendo haver alterações.

Apesar dessa regulação estatal, é interessante notar que, ao contrário, do diagnóstico da emergência tardia da sociedade civil e da falta de pluralidade e de densidade ao longo da história das associações civis no Brasil, as interações socioestatais, portanto, remontam do século XIX, apontando para “debates e embates, para polêmicas, opiniões e ideais (não restritas à religião) em pleno vapor” (LAVALLE, SZWAKO, 2015, p. 166). O movimento abolicionista, estudado por Alonso (2015), é um exemplo de movimento social e articulado e que, naquela época, já utilizava de diferentes repertórios de interação e de contenção ao Estado, como protestos e interação na arena cultural a partir da apropriação de ideias estrangeiras, quando as vias parlamentares se mostravam contrárias ao projeto abolicionista.

Ao mesmo tempo em que o Estado brasileiro foi se constituindo, a sociedade civil foi se complexificando. Em meados do século XX, com o Estado Novo, houve a intensificação do processo desenvolvimentista do Estado brasileiro (CUNHA, 2009), tendo prosseguimento nos governos de Juscelino Kubitscheck e João Goulart. Isso contribuiu para o crescimento de organizações de trabalhadores, apesar do projeto corporativo de incorporação via controle destas organizações, iniciado no período Vargas.

Principalmente a partir da década de 70, a Igreja alterou sua participação: ao invés de incentivar associações ligadas à sua hierarquia, aumentou seu incentivo à autonomia dos próprios atores sociais. Tal incentivo foi resultante da perda de influência sofrida pela Igreja, junto às camadas mais pobres da população. Com o surgimento das Comunidades Eclesiásticas de Base (CEBs)²³, tem-se, então, uma “tomada de consciência”, por parte de grupos eclesiais em seu interior, que foram se ligando a lutas populares, assumindo uma postura de contestação política e, progressivamente, denunciando injustiças existentes na sociedade (SADER, 2001). Após o golpe de 1964, a Igreja se abriu, portanto, para reconhecer as lutas populares, oferecendo, dessa forma, legitimidade teológica a elas; o “humano” passou a ser reconhecido como manifestação de Deus.

Com base em valores morais, como dignidade, solidariedade e paz, a Igreja passou ao combate da “imoralidade”, presente nas arbitrariedades policiais, na quebra de laços familiares e na exploração capitalista. “Quando uma instituição como a Igreja sacramentou os sentimentos populares, a vontade de mudança encontrou um lugar e um modo de ser proclamada. Daí a importância que os próprios membros das CEBs atribuíram à presença dos agentes da Igreja” (*Ibid*, p. 161). Com esse importante papel desempenhado pela Igreja, na movimentação dos grupos populares, em um contexto “pós-golpe”, apesar da autonomia das CEBs, no sentido de que as decisões a respeito de suas ações eram tomadas por seus membros, as relações com os atores eclesiais contribuíram para fornecer estruturação e desenvolvimento aos movimentos, por meio da capacitação e do treinamento de seus membros, do acesso aos meios de comunicação e a autoridades administrativas e da conscientização do restante da população.

Vê-se, portanto, como as pastorais católicas foram importantes na reorganização dos movimentos de esquerda, especialmente em um período de intensa ditadura militar, em que os movimentos populares de oposição eram reprimidos. Conforme afirma Sader (2001), até os anos 70, os movimentos sociais de esquerda estavam centrados em seu próprio “público”, ou seja, os próprios militantes; “essa relação com seu ‘público’ definia sua linguagem referida a um universo de significados decifrado apenas por essa franja reduzida de leitores” (*Ibid*, p. 176). Por mais que existissem jornais “formadores de opinião” voltados para um público mais amplo, tratando de questões da atualidade, eles não conseguiam verdadeiramente atingir o

²³ Segundo Frei Beto (1981), as CEBs são grupos de pessoas que, motivadas pela fé, se reúnem em torno de problemas de sobrevivência, de moradia e de lutas por melhores condições de vida. Seus membros são, em geral, donas de casa, operários, subempregados, aposentados, jovens e empregados dos setores de serviços; dessa forma, tendo em vista um contexto político em que os canais de participação popular foram suprimidos, “a Igreja passou a ser a ‘voz dos que não têm voz’, empenhando-se resolutamente na campanha de denúncia às torturas e pela defesa dos direitos humanos” (*Ibid*, p. 8).

interesse da população; ao procurarem fazer referências à luta revolucionária contra o início do regime militar, eles tinham a atenção somente daqueles setores que, de algum modo, reconheciam a existência de tal problemática – “as mensagens manifestavam uma enorme falta de aderência à realidade vivida pela população” (*Ibid*, p. 177). As pastorais católicas e a emergência das Comunidades Eclesiásticas foram importantes, no sentido de aproximar essa luta ao cotidiano das pessoas, na medida em que a Igreja passou a defender um discurso sobre solidariedade e justiça.

Essa mudança no padrão da ação coletiva não aponta somente para a pluralização dos atores sociais, mas também para a pluralização de causas sociais, com o surgimento de grupos focados na defesa de direitos humanos, como discriminação racial, gênero e destruição do meio ambiente, havendo uma pluralização de temas, para além das relações capitalistas de produção. Dessa forma, “fortes expectativas foram geradas a partir da influência que os movimentos poderiam desempenhar no cenário político daquela época” (LUCHMANN, DOMITILA, 2010, p. 4), uma vez que a novidade desse período estava pautada em um discurso que recusava a institucionalidade, em prol de uma organização independente, espontânea e autônoma frente ao Estado. Os diferentes atores sociais se tornaram, portanto, frente ao contexto autoritário, os sujeitos fundamentais na luta política em prol da instauração da cidadania, objetivando o rompimento com uma gestão governamental centralizadora e excludente (*idem*) – como a ditadura militar. É inegável, portanto, a contribuição das associações que surgiram nesse período, para a conquista de diversos direitos sociais, por meio de pressões organizadas (GOHN, 2004).

Doimo (1995), a fim de explicar a natureza dos novos movimentos sociais que foram se estabelecendo nos anos após a década de 70, mostra a existência de “três matrizes interpretativas” diferentes. Os primeiros movimentos, de natureza “estrutural-autonomista”, teriam sido impulsionados pelas contradições urbanas, contra o caráter “classista” do Estado, na medida em que este financiaria “a reprodução do capital em detrimento da garantia de reprodução da força de trabalho” (*Ibid*, p. 47). Dessa forma, ainda fortemente influenciados pela relação com os meios de produção, tais movimentos teriam a capacidade de se organizar de forma autônoma e independente contra um Estado autoritário. A força de tais movimentos, no entanto, por volta dos anos 80, teria sido transferida para uma esfera culturalista, iniciando uma matriz “cultural-autonomista”; assim, negando a homogeneização da luta, os movimentos trouxeram à tona a “pluralidade dos sujeitos”, juntamente com uma “nova identidade sociocultural”, em prol de um clamor por direitos sociais e políticos.

A terceira matriz interpretativa teria um “enfoque institucional”, em que os

movimentos, com o restabelecimento do debate democrático, por meio de canais institucionais de participação e do pluripartidarismo, já não estariam mais inseridos em um contexto “tão anti-Estado ou contra-Estado”, como as matrizes anteriores. “O que havia, na verdade, foi um dinâmico quadro de demandas, recusas, alianças, pactos e conflitos internos, onde o Estado podia ser ‘amigo’ ou ‘inimigo’, dependendo dos interesses em jogo e da ótica cultural pela qual era reconhecido” (*Ibid*, p. 49).

Além da repressão política, o regime militar acarretou também problemas econômicos, devido à falta de sustentação do sistema financeiro nacional, da distribuição desigual e regressiva de renda e da incapacidade do Estado na provisão de serviços sociais básicos à população. Dessa forma, tal crise política, econômica e social “produziu um sentimento de urgência quanto à liberalização política, que deu origem a imensas e extensas mobilizações que envolveram classes médias e populares na demanda por democracia” (CUNHA, 2009, p. 67), convergindo uma diversidade de atores (organizações da sociedade civil, sindicatos, movimentos sociais, partidos políticos), em torno de um projeto político democrático-participativo.

Vê-se, portanto, “um processo de socialização a partir de baixo, um processo cujo significado principal consiste na ocupação plural do espaço societário por um conjunto diversificado de atores e associações” (AVRTIZER, 1997, p. 165). Dessa forma, o cenário após 1988 se mostrou completamente diverso, tanto com relação às alterações no funcionamento do Estado, quanto nas práticas dos atores sociais – “Embora seja possível encontrar elementos de continuidade, como o clientelismo praticado por partidos políticos, essas lógicas são colocadas em cheque e condenadas em termos de valor” (ALMEIDA, 2015, p. 205). Com a promulgação da nova Constituição, juntamente com tal proliferação social, verifica-se um intenso processo de inovação institucional, com a pluralização do sistema partidário, democratização do sistema eleitoral, reorganização político-administrativa, ampliação das responsabilidades estatais na promoção de direitos sociais e expressão da soberania popular²⁴ (*Ibid*); tais inovações, portanto, influenciaram a atuação da sociedade civil e o surgimento de um cidadania atrelada à busca de direitos civis, políticos e sociais, com uma ampliação nas formas e espaços de expressão e participação social e na sua capacidade de atuação em defesa da democracia.

Segundo Almeida (2015), a Constituição de 1988 fortaleceu e restaurou os direitos constitucionais dos cidadãos, alargando a gama de direitos cobertos pelo Estado; juntamente

²⁴ Sobre a expressão da soberania popular, a Constituição Federal de 1988 trouxe, em seu artigo primeiro, que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”.

com tal alargamento, com a redemocratização, a organização partidária experimentou a emergência de um partido de massas – o Partido dos Trabalhadores (PT) – modificando uma estrutura partidária, pautada, tradicionalmente, na competição entre elites. Entre os fatores que caracterizam a inovação de tal partido, está sua origem alicerçada em movimentos sociais e políticos, propiciando o estabelecimento de um “elo” entre movimentos de base e o partido e um apelo a diversas e novas causas populares, como questões de gênero e ambientais. Dessa forma, a história do PT é “interessante de ser destacada porque a formação de base do partido, principalmente classe operária e popular, contribuiu para o seu apoio a mudanças institucionais em outras esferas [...] ajudando também a ampliar os temas a serem abarcados e as formas de se fazer representar” (*Ibid*, p. 209). Mediante tais mudanças institucionais e partidárias, vê-se que a construção da legitimidade democrática passou a extrapolar o momento eleitoral²⁵, com uma abertura para uma sociedade civil mais atuante na esfera política.

Nesse momento, a sociedade civil, passando de um discurso de luta focado na ideia de autonomia, contra o regime autoritário, começou a se voltar, então, à institucionalização de programas sociais. “Criou-se uma nova gramática, na qual a mobilização deixou de ser sinônimo de desenvolvimento de uma consciência crítica e de protestos nas ruas e passou a ser vista como meio de organizar a população para participar de programas e projetos sociais” (*Ibid*, p. 212). Nessa partilha decisória, a Constituição de 1988 trouxe práticas participativas²⁶ tradicionais, como referendos e plebiscitos, juntamente com a abertura para a possibilidade de participação social. Dessa forma, por meio da introdução desses canais institucionalizados de participação, os atores sociais passaram a ser reconhecidos como “porta-vozes da sociedade” pelo Estado, recebendo autoridade regulamentada para participar do processo de formulação de políticas públicas (conforme mostra a terceira matriz interpretativa de Doimo).

²⁵ Apesar da movimentação em defesa da criação de um maior número de espaços de participação social, é necessário ressaltar que esse movimento de renovação societária surge de forma concomitante às demandas por fortalecimento da representação eleitoral, ou seja, em prol de sua consolidação. Conforme Almeida (2015) argumenta, ao mesmo tempo em que há um certo sentimento de insatisfação com relação à performance das instituições representativas, há também uma certa satisfação com o regime democrático, no que diz respeito à confiança no voto, como mecanismo de intervenção política. Dessa forma, não há, por parte da sociedade civil, uma postura de descrédito completo no processo eleitoral, tendo em vista a experiência brasileira anterior com a institucionalização de um governo autoritário.

²⁶ Dentre os diversos artigos da Constituição de 1988 que abordam sobre a participação do cidadão brasileiro, destaco o Artigo 14, que afirma que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”. E o Artigo 37, cuja escrita afirma: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo [...]; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública”.

Sobre esse associativismo pós constitucional, Gohn (2004) argumenta que o período que se iniciou após a promulgação da Constituição de 1988 rompeu com o tradicional distanciamento entre a tomada de decisões e a esfera de atuação da sociedade civil; dessa forma, a participação institucionalizada buscou construir uma nova realidade social, com uma ampliação no conceito de cidadania e a universalidade dos direitos sociais e políticos, mesmo reconhecendo a existência de uma diversidade cultural e social. Tem-se, portanto, um associativismo civil mais propositivo e menos reivindicativo, menos pautado em grandes manifestações e mais estratégico. Segundo a autora, um retrato da ampliação e diversificação da sociedade civil foi, nos anos 90, o estabelecimento de ONGs diferentes daquelas que atuaram nos anos 80 – emergindo, então, o “terceiro setor”, voltado à prestação de serviços e à execução de políticas em parceria com o Estado, em áreas onde a atuação do poder público se mostrava carente (conforme já abordado no primeiro capítulo).

Destarte, durante o regime autoritário, as ONGs tinham uma atuação mais “movimentalista” e militante voltada à luta contra o regime militar; com formas de luta com pouca interlocução com órgãos públicos e com uso recorrente de práticas de desobediência civil, “elas contribuíram para a reconstrução do conceito de ‘sociedade civil’ e para a inovação das lutas sociais inscrevendo, como sujeitos de direitos, categorias até então esquecidas; criando um novo campo ético-político e cultural” (*Ibid*, p. 147). Por outro lado, com o reestabelecimento da democracia no Brasil, muitas ONGs e entidades passaram a adotar uma nova faceta, em nome do alargamento de parcerias entre o Estado e o setor privado sem fins lucrativos, na operacionalização de serviços sociais. Tem-se, portanto, a fusão das duas correntes (do terceiro setor e de grupos militantes) nesse novo contexto político, “com um certo predomínio das ações estratégicas” (*Ibid*, p. 149), conforme será observado com a institucionalização dos espaços participativos.

A questão da autonomia será abordada mais à frente no capítulo. No entanto, com relação à atuação dos movimentos sociais e organizações da sociedade civil nesse momento pós 1988, Lavallo e Szwako (2015, p. 167) argumentam que, “mesmo no contexto das ditaduras latino-americanas, as instituições do Estado não pairavam no ar, sem bases sociais ou resguardadas por uma autossustentação hermética”. Embora as análises apontadas acima mostrem que a interação institucionalizada com o Estado começou a se consolidar somente nos anos 90, tendo em vista o próprio discurso contestatório dos atores da sociedade civil, frente a um regime autoritário, é possível afirmar que a interação entre as arenas estatal e social não esteve ausente no período militar. Dowbor (2014), ao olhar para o Movimento Sanitário nas décadas de 1970 e 1980, aponta para o fato de que o Movimento, já durante o

governo militar, adotou a tática de ocupação de cargos em secretarias municipais de saúde.

Portanto, se pensar em autonomia como a ausência entre a interação entre atores sociais e o Estado, como parece apontar a pesquisa de Avritzer (1997), seria um tanto equivocado e enviesado. Para Lavallo e Szwako (2015), ambas esferas seriam mutuamente constitutivas, sendo mais frutífero avaliar as relações entre Estado e sociedade civil em diferentes momentos a partir de um *continuum*, ao contrário da teoria de um deslocamento entre uma autonomia plena – existente no período da redemocratização – e a interdependência estatal – quando os atores sociais estariam inseridos em instituições participativas com o Estado.

A ênfase em tal deslocamento traria um tom maniqueísta à atuação de ambas esferas, enquanto que, ao contrário, estas teriam atuado de forma estratégica, considerando o caráter heterogêneo de seus atores, os dispositivos de acesso aos recursos estatais e o reconhecimento da capacidade de representação de determinados interesses por parte dos atores sociais. Bringel (2012) argumenta que este tom autonomista está relacionado ao tipo de literatura de movimentos sociais que teve maior influência nos estudos brasileiros. Os estudos sobre movimentos sociais no país foram influenciados pelas teorias dos “novos movimentos sociais”, mas precisamente, a teoria acionista de Touraine, em detrimento das teorias da mobilização de recursos e do processo político.

Para Touraine (1989), os movimentos sociais visariam a modificação do meio ambiente em que estão inseridos, operando em torno do controle dos modelos culturais; ao passo que, segundo Bringel (2012), as outras duas teorias anteriores estariam centradas no “caráter determinante do contexto”, propondo uma leitura rígida das estruturas de oportunidades políticas. Dessa forma, o modelo binário da política de contenção não levaria em consideração a questão do espaço como uma construção social, construído mutuamente pela sociedade civil e pelo Estado, tendo em vista as interfaces socioestatais disponíveis para o exercício do poder de agência dos diversos atores.

Na mesma direção do proposto por Lavallo e Szwako (2015) e Bringel (2012), Dagnino (2011) argumenta que, embora o tom simplista da visão da autonomia dos movimentos sociais frente ao Estado tenha predominado, na prática, tal visão tem sido contestada. A emergência de complexas abordagens da sociedade civil tem sido uma forma de “resposta” contra as inúmeras dificuldades que surgiram durante o processo de aprofundamento democrático, implicando um imbricado de lutas e de forças entre os diversos atores e arenas. Dessa forma, ao invés de uma dicotomia Estado/ sociedade civil, a autora sugere uma interpretação inspirada nas teorias gramscianas, em que a sociedade civil seria um

território de conflito, em busca de posições em direção à hegemonia – tal argumento seria exemplificado pela ascensão do PT ao poder, um partido fruto da ação de movimentos populares e sindicais. Consequentemente, tal participação se distanciaria da abordagem participativa habermasiana, que limita a ação da sociedade civil a uma esfera separada do Estado diante dos riscos de colonização.

Tem-se, então, que, com base no caso brasileiro, as relações socioestatais e a institucionalização da participação dos atores da sociedade civil se submetem às oportunidades e aos constrangimentos mediante um Estado que, ao mesmo tempo, se constituiu e se modificou. Analisar a história da sociedade civil brasileira sob uma ótica simplista de autonomia x dependência não faz jus a todo o histórico de mobilizações que ocorreu ao longo do tempo. Conforme Lavallo e Szwako (2015) apontam, a sociedade civil do século XIX não era completamente desarticulada, assim como as organizações civis e movimentos sociais que se formaram durante a ditadura militar não estiveram completamente separados da esfera estatal. Ao contrário, “são, pois, diversas as combinações e rotas de interdependência entre Estado e sociedade civil, do mesmo modo que são variadas as categorias analíticas mobilizadas para dar conta do cenário de intensificação e ampliação das trocas socioestatais” (*Ibid*, p. 181).

Conforme apresentado, as relações entre Estado e sociedade civil devem ser estudadas como um *continuum* que foi se desenvolvendo durante os diferentes períodos da história do Brasil. Considerando que a presente pesquisa pretende fazer um estudo sobre a importância dos conselhos gestores para a atuação da sociedade civil, é necessário olharmos, mesmo que de forma breve, a formação da sociedade civil, suas interações com o Estado e a consolidação de suas diferentes associações e organizações sociais no Brasil.

3.2 Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas

3.2.1 Surgimento e consolidação

Com a exigência, por parte da sociedade civil, de uma democracia mais inclusiva e participativa, a Constituição de 1988 trouxe uma série de artigos que regulamentavam e tratavam sobre a participação da sociedade civil na elaboração e no controle de políticas públicas, com o propósito de articular os princípios da participação, da deliberação e do controle público sobre os governos e na formação da agenda política:

As alterações que podem ser observadas na estrutura e nas funções do Estado

democrático evidenciam a sua dinamicidade e capacidade de adequação, seja por iniciativa dos atores políticos que ocupam as suas posições de direção e administrativas, por pressão de atores sociais que lutam para impingir outro projeto político na sua orientação e/ou em decorrência de uma mútua influência entre ambos, uma vez que Estado e sociedade são mutuamente constitutivos. Assim, compreendidos, entende-se que a melhor explicação teórica para as mudanças institucionais é a que localiza em ambos o potencial para promover a mudança, a depender da correlação de forças existentes num dado contexto histórico (CUNHA, 2009, p. 73).

Entre os adventos participativos impulsionados pelos princípios lançados pelos artigos constitucionais, encontram-se os comitês de bacias hidrográficas e os conselhos gestores e as conferências de políticas públicas em diversas áreas da gestão. A ideia dos conselhos gestores, conforme estruturado atualmente, se originou com a movimentação na área da saúde, propondo a descentralização do sistema de saúde, organizado em torno do setor público, ao invés de investimentos privados (ABERS, KECK, 2008). Nessa movimentação, dois grupos de naturezas distintas convergiram: de um lado, as organizações populares reivindicavam serviços de saúde em bairros urbanos pobres; de outro, existiam profissionais de saúde pública, buscando um sistema mais justo e democrático.

Conforme apresentado anteriormente nesse capítulo, Dowbor (2014) mostra como, no final da década de 70 e durante a década de 1980, profissionais de saúde, atuantes no Movimento Sanitário, já se articulavam e ocupavam altos cargos do governo, criticando o modelo vigente de prestação de saúde. Tem-se, portanto, a busca pela Reforma Sanitária, pautada na crise do sistema de prestação de serviços de saúde; assim, os projetos desse movimento procuraram concretizar a “ampliação da consciência sanitária de forma a possibilitar o consenso ativo dos cidadãos (usuários e profissionais), juntamente com o resgate do caráter de bem público da saúde, consubstanciando-o na definição de uma norma legal e do aparato institucional que visam à garantia da sua universalização e equidade” (TEIXEIRA, 2009, p. 475).

Essa movimentação em prol da reforma do sistema de saúde culminou, então, na VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, considerada um marco na história das conferências, tanto pela sua inovação regimental – em que previa a participação inédita da sociedade civil em uma conferência nacional da saúde – quanto por discutir a reformulação de um sistema nacional de saúde e da constituição de um novo Conselho Nacional de Saúde (CNS), com uma composição mista entre atores estatais e sociais. O Sistema Único de Saúde (SUS) foi promulgado pela Lei 8080, de 1990 e, dentre outros aspectos, regulamentou a

operacionalização das conferências de saúde e dos conselhos²⁷, estes, por sua vez, como órgãos colegiados, de caráter permanente e deliberativo, compostos por representantes do governo, prestadores de serviços, profissionais da saúde e usuários, atuando na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde²⁸. Destarte, “um aspecto fundamental da proposta foi a institucionalização de conselhos nos níveis municipal, estadual e nacional, o que possibilitava a participação da população na tomada de decisões sobre as políticas de saúde” (ABERS, KECK, 2008, p. 102). Abriu-se caminho, portanto, para a consolidação de espaços institucionalizados em direção à ampliação e aprofundamento democrático, mediante a interação entre o Estado e uma sociedade civil dinâmica, possibilitando a expressão pública e compartilhada da diversidade, do consenso e do conflito.

Os conselhos gestores estão presentes em diversas áreas, além da saúde, como educação, assistência social, recursos hídricos, agricultura e pesca, turismo, criança e adolescente, política para as mulheres, dentre outros segmentos ou setores sociais específicos (PIRES, LOPEZ, 2010). Ainda como forma de assegurar a participação da sociedade civil, o aspecto paritário foi inserido na institucionalização dos conselhos; dessa forma, representantes do Estado e grupos civis passaram a dividir o poder nos conselhos, como tentativa de assegurar que representantes do Estado não dominassem a gestão de políticas públicas – “muitos ativistas enxergaram progresso em seus esforços contra padrões decisórios tecnocráticos, que sistematicamente excluía grupos populares. Eles viam os conselhos como meios de tornar a formulação de políticas mais inclusivas e representativas de interesses sociais” (ABERS, KECK, 2008, p. 103).

Uma vez que a Constituição estabeleceu as bases normativas para a expansão da participação social, a descentralização da gestão pública também foi garantida com a descentralização do Estado brasileiro, a partir da transferência de poderes e atribuições – que até então estavam centralizados na União – para as unidades subnacionais, ou seja, estados e municípios. Esse “pacto federativo” redistribuiu o poder para o nível local, implicando na criação de instituições participativas nos três níveis de governo, tornando ainda mais complexas as relações entre Estado e sociedade civil, fornecendo maior autonomia aos entes federados e reforçando a necessidade de cooperação entre eles (CUNHA, 2009). No entanto,

²⁷ O Conselho Nacional de Saúde (CNS), na verdade, foi criado em 1937, pela lei 378, como parte do Ministério da Educação e da Saúde, juntamente com o Conselho Nacional de Educação. Formado por especialistas em assuntos de saúde pública, seu caráter consultivo permaneceu até 1990, quando, por meio do decreto 99438, sofreu modificações em seu conjunto de princípios e diretrizes, estando ligado, a partir desse momento, ao Sistema Único de Saúde. Além de incluir diversos segmentos da sociedade civil em sua composição, o CNS passou a ter um caráter deliberativo.

²⁸ A participação da população na gestão do SUS está disposta na lei 8.142, de 28 de dezembro de 1990. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm

conforme Cunha (2009) ressalta, é importante lembrar que, à medida que os níveis subnacionais ampliaram o potencial de efetiva participação da sociedade, tal descentralização pode servir como mecanismo para o fortalecimento de elites locais conservadoras.

Com relação aos conselhos nacionais, segundo Pires e Lopez (2010), a maior parte deles foi criada após 1988 (aqueles poucos que surgiram em momento anterior à Constituição de 1988 podem ter passado por uma grande reformulação em suas diretrizes, atribuições e normas de operacionalização). A participação social, por meio dos conselhos gestores, teria tido maior abertura durante os mandatos do presidente Lula. Segundo Schmidt (2006), a chegada de Lula à presidência trouxe grandes esperanças, uma vez que defendeu a instituição de direitos sociais, econômicos e culturais – “Mas o Governo ouviu muito, estabeleceram-se consensos e acumularam-se tarefas, legitimadas pela presença do Governo em conferências e conselhos” (*Ibid*, p. 6). Dessa forma, além da própria criação do Partido dos Trabalhadores, a eleição de um líder proveniente da classe operária também representou um “marco” histórico para o país; o próprio fato de Lula ser, originalmente, de uma classe marginalizada na economia e na política gerou expectativas com relação ao que ele poderia empreender em seu mandato (MORONI, 2006).

O projeto político que orientava o primeiro mandato do governo reforçou a importância da participação social e da democracia, contribuindo para trazer ânimo aos movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil em prol de mudança social. Uma importante secretaria que surgiu nesse período foi a Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH/PR), criada em 2003²⁹, com o objetivo de implementar políticas voltadas para a promoção e proteção dos direitos humanos; com ela, foram institucionalizados o Conselho Nacional dos Direitos Humanos (na sua criação, denominado Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana), Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do adolescente, Conselho Nacional de Combate à Discriminação de LGBT e Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (anteriormente denominado Conselho Nacional da Pessoa Portadora de Deficiência).

A criação desses conselhos nacionais, portanto, a princípio, estaria em conformidade com o que está escrito no “Programa de Governo 2002 – Coligação Lula Presidente – um Brasil para Todos”³⁰: a “implantação de um modelo de desenvolvimento alternativo, que tem o social por eixo, só poderá ter êxito se acompanhada da democratização do Estado e das relações sociais, [...] assim como de um novo equilíbrio entre União, estados e municípios (p.

²⁹ Criada pela Lei 10.683, de 28 de maio de 2003.

³⁰ Disponível em: <http://novo.fpabramo.org.br/uploads/programagoverno.pdf>. Acesso em: 5 de janeiro.

2). Assim, conforme Schmidt (2006, p. 7) defende sobre o primeiro governo Lula, “houve ações concretas, não para reduzir o Estado, mas para recuperar sua capacidade de planejamento, administrativa e gerencial, procurando torná-lo do tamanho necessário e mais próximo do cidadão”. No que diz respeito ao envolvimento dos agentes governamentais nos processos e nos espaços de participação, Moroni (2006) afirma que houve uma mudança de postura do governo Lula com relação ao governo anterior, na medida em que, a partir de Lula, tais arenas participativas registraram um engajamento maior do governo com a sociedade civil.

Conforme Almeida (2015) expõe, os conselhos de políticas públicas são permeados por um conjunto de cinco características principais. Em primeiro lugar, estes são espaços que permitem o envolvimento regular e continuado entre sociedade civil e a administração pública na formulação e fiscalização de políticas. Em segundo lugar, o caráter institucionalizado é proveniente da presença de regras legais, regimentos internos e artigos constitucionais que regem e regulamentam o funcionamento e estrutura desses espaços. Uma terceira característica é o não envolvimento direto dos cidadãos, ou seja, há um espaço formal que permeia a participação social nos conselhos; a representação é feita por meio de entidades e representantes de organizações civis, como usuários, trabalhadores, sindicatos, entidades, prestadores de serviços, organizações não-governamentais e movimentos sociais. A quarta característica é, portanto, a hibridez na composição desses espaços, com a paridade entre atores estatais e civis, sendo um aspecto importante na garantia da legitimidade desse processo de compartilhamento de gestão pública. Por fim, em quinto lugar, os conselhos gestores atuam de forma descentralizada, estando presentes nos três níveis da Federação (nação, estados e municípios) e havendo um compartilhamento de decisões e orientações, de acordo com as diretrizes e responsabilidades de cada nível.

Os conselhos gestores de políticas públicas, então, se consolidaram como forma de reafirmar a importância da interação entre Estado e sociedade civil para a sustentação das mudanças institucionais. Destarte, “a mobilização social, que demandou a ampliação dos espaços de participação política, encontrou ressonância na sociedade política e passou a constituir-se como princípio organizador da ordem social e política em nosso país” (CUNHA, 2009, p. 74). Na medida em que as relações entre Estado e sociedade civil devem fortalecer a esfera pública, tais instituições participativas devem ser institucionalizadas de modo que contribuam com a atuação dos diversos segmentos e organizações da sociedade civil. Dessa forma, devemos analisar, com maior propriedade, as atribuições dos conselhos gestores.

Cabe ressaltar, enfim, que os conselhos gestores são espaços que consolidaram a

abertura do Estado à sociedade civil, por meio da institucionalização dessa interação. No entanto, apesar dos mandatos do governo Lula terem ampliado e fortalecido tais espaços, isso não significa dizer que essas arenas se tornaram efetivos canais da interação sociedade-Estado. É necessário a condução de análises mais aprofundadas sobre como as diferentes políticas públicas foram influenciadas pela interação proposta pelos espaços conselhistas. De igual modo, o papel do conselho em uma constelação mais ampla de interações Estado e sociedade civil também necessita ser investigado. A presente pesquisa é uma tentativa em direção a esse estudo mais aprofundado; porém, ao se inserir entre uma gama de análises mais recentes a respeito da importância de tais instituições participativas e da heterogeneidade da sociedade civil, a presente pesquisa não pretende esgotar o debate nem tem a capacidade de trazer respostas conclusivas em suas observações.

3.2.2 *A Questão da heterogeneidade e da autonomia nos conselhos gestores*

A seguir, abordaremos dois aspectos que permeiam a discussão sobre a efetividade da relação entre sociedade civil e Estado nos conselhos de políticas públicas: a heterogeneidade e autonomia. O entendimento de tais aspectos é necessário, inclusive, para entendermos o papel dos conselhos gestores como repertórios utilizados pelas organizações civis. A análise empírica de cada um desses aspectos será feita nos próximos capítulos, à luz do contexto da assistência social brasileira.

3.2.2.1 Heterogeneidade da sociedade civil nos conselhos

Lüchmann (2011) classifica a representação dos grupos da sociedade civil junto aos conselhos gestores, como coletiva e formal³¹, uma vez que a formalidade é advinda da existência de um conjunto de regras institucionais, regulamentando, inclusive, a participação governamental nesses espaços. Por sua vez, o caráter coletivo diz respeito às atuações e às manifestações públicas de movimentos e organizações civis que foram selecionados e receberam autorização para o exercício da representação em nome da sociedade civil. Segundo Lavallo *et al* (2006, p. 85), a representação exercida por atores da sociedade civil

³¹ Tal classificação parte de um quadro formado por quatro modalidades alternativas de representação; as tipologias são: 1) informal e individual – a representação se baseia na atuação de indivíduos que, à princípio, não possuem autorização para tal representação, 2) informal e coletiva – baseada na atuação de associações e organizações que não possuem autorização para o exercício de tal representação, 3) formal e individual – baseia-se na atuação de indivíduos que, de diferentes formas, foram autorizados e selecionados, 4) formal e coletiva – a representação se dá por meio da atuação de associações e organizações que, de diferentes formas, foram autorizadas e selecionadas para tal (LÜCHMANN, 2011). A autora lembra, no entanto, que podem haver combinações entre esses diferentes tipos, como, por exemplo, no caso do orçamento participativo, em que os tipos 3 e 4 são combinados.

seria coletiva, por ocorrer por meio de um “conglomerado heterogêneo de organizações civis que atuam em nome de subpúblicos e/ ou minicomunidades” – se distanciando de dois extremos: a representação de interesses pessoais ou individuais e a representação do bem comum. Destarte, por se tratar de uma representação relacionada a políticas públicas específicas, em nome de públicos específicos, proporciona-se o surgimento de condições mais favoráveis para uma melhor comunicação entre as decisões do representante e as preferências do representado.

A questão da inclusão pela representação traz, portanto, a questão da heterogeneidade de atores coletivos da sociedade civil que compõe tais espaços. Os conselhos gestores seriam concebidos como “fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho do Estado” (LÜCHMANN, 2008, p. 89). Dessa forma, os conselhos, como arenas de representação social, devem ser arenas para a expressão da diversidade, juntamente com a expressão de diferenças e do conflito.

A representação de perspectivas e pontos de vistas diversos e, muitas vezes, conflitantes é importante para a construção do processo deliberativo; destarte, a heterogeneidade se mostra imprescindível “para o papel da participação em fóruns deliberativos, como os conselhos gestores” (ABERS, KECK, 2008, p. 106). Conforme visto anteriormente, a legitimidade das organizações da sociedade civil nos conselhos está ancorada na capacidade de promoção e na defesa de variadas causas e demandas sociais (LÜCHMANN, 2008). No entanto, apesar dessa representação social, uma regra básica de constituição dessas arenas é a paridade entre atores sociais e estatais.

Segundo Lüchmann (2008), a combinação desse caráter paritário com a representação exercida por organizações sociais apresenta limitações quanto ao ideal de ampliação da participação da sociedade civil no processo político. Além do próprio número limitado de assentos, haveria uma limitação relacionada ao próprio conceito de “legitimidade”, ou seja, o surgimento de uma tendência de se incorporar aqueles setores que, aparentemente, possuiriam maior afinidade com a área social em questão. Tais limitações, consequentemente, abririam uma discussão a respeito dos critérios de escolha dos representantes sociais – “Várias questões são levantadas. A sociedade civil pode – e deve – ser reduzida a certas organizações ou segmentos sociais? Quais dessas organizações ou segmentos apresentam maior legitimidade para participar junto aos Conselhos?” (*Ibid*, p. 92).

Conforme o relatório de pesquisa do IPEA (2013) apresenta, é possível classificar a forma de escolha dos representantes sociais em cinco tipos: eleições, entidades predefinidas,

processo seletivo, indicação pela autoridade e misto. O modelo mais frequente seria a composição por eleições, em que organizações e movimentos sociais que se identificam ou possuem interesse na temática se candidatariam a uma cadeira; a eleição, dessa forma, seria realizada entre os candidatos. O modelo “entidades predefinidas” diz respeito às entidades que já estariam estabelecidas e pré-determinadas no regimento interno do conselho.

Por sua vez, o modelo “processo seletivo” se daria mediante a existência de um edital com regras que definiriam quais organizações específicas estariam autorizadas a ocupar as vagas oferecidas; haveria, então, um “processo seletivo” entre tais associações. As composições indicadas por autoridades estariam sujeitas à indicação apenas de órgãos vinculados aos conselhos; tais órgãos escolheriam diretamente os ocupantes das cadeiras destinadas à composição da sociedade civil. Por fim, a forma mista apresenta uma combinação entre os demais modelos.

No entanto, apesar da maioria dos conselhos nacionais possuir regras específicas para a seleção das associações civis, construindo regras que, aparentemente, sejam imparciais e abertas à candidatura de organizações variadas, estudos empíricos têm trazido o argumento de que há poucas evidências de que tais espaços participativos têm contribuído, “de fato, para que as vozes dos excluídos sociais e políticos sejam ouvidas pelo Estado” (ABERS, KECK, 2008, p. 103). Dessa forma, a representação coletiva exercida pelas associações sociais, pelo fato das organizações se constituírem como representantes sem mandato direto daqueles que dizem representar, esboçaria “uma ideia difusa” de quem estaria sendo, de fato, representado. Segundo Lüchmann (2008), muitas organizações seriam escolhidas mais em função da qualificação³² do que em virtude do vínculo que possuem com suas bases.

Conforme a autora aponta, a paridade numérica não corresponde, necessariamente, à paridade política ou à paridade requerida para dar prosseguimento ao aprofundamento democrático de determinada área social. Juntamente a esse argumento de que os atores sociais não têm conseguido contribuir, de fato, para mudanças nos rumos das políticas públicas, pela falta de uma representação mais heterogênea da população nos conselhos gestores, Dagnino (2004) traz a ideia da existência de uma “confluência perversa” no processo de consolidação democrática brasileira.

³² Em 2013, um relatório do IPEA sobre conselhos nacionais revelou que a maioria dos conselheiros entrevistados se declararam brancos (66%), em oposição à quantidade dos que se declararam pardos (16%) e negros (13,6%). Já com relação à escolaridade, 82% dos conselheiros havia concluído, pelo menos, o ensino superior e 55% possuíam pós-graduação; com relação à faixa etária, a predominância foi de 41 a 60 anos. Por fim, o perfil dos participantes de acordo com o sexo é, predominantemente, masculino, com 63% de homens e 37% de mulheres. A pesquisa foi realizada por meio da aplicação de questionário aos conselheiros de 21 conselhos nacionais e três comissões.

Segundo a autora, de um lado, existiu um processo de alargamento democrático, que demandou uma ampliação da participação da sociedade civil, com a criação de espaços públicos de discussão e tomada de decisão; tal projeto democratizante emergiu com a luta contra o regime militar e culminou com a Constituição de 1988, trazendo importantes avanços na consagração de princípios para a participação social e para o aprofundamento da democracia. “Ao contrário de outros países do continente, esse projeto, gestado no interior de uma sociedade civil bastante consolidada, encontra suporte significativo em vários dos seus setores, tendo sido capaz, como vimos, de inspirar a criação de novas instituições” (*Ibid*, p. 99).

De outro lado, tem-se a implementação de medidas neoliberais, com a emergência de um Estado de atuação mínima no seu papel de garantidor de direitos, por meio da transferência de responsabilidades sociais para a sociedade civil (Consenso de Washington)³³. O presidente Collor teve as privatizações como um de seus eixos de governo, executando um “verdadeiro desmanche do setor público federal” (FARIA, 2010); projeto, este, que teve continuidade durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Ambos projetos, embora opostos, demandariam uma sociedade civil ativa e propositiva, ou seja, uma sociedade civil que atuasse de forma conjunta com o Estado. “A concepção neoliberal entendia a descentralização como uma estratégia de enfraquecimento do Estado (desregulamentação) e a participação como meio de repassar para a sociedade atribuições do Estado, principalmente da área social” (MORONI, 2006, p. 3). Tal confluência, portanto, traria uma redefinição do que seria considerado sociedade civil, influenciando, inclusive, a legitimidade em torno da participação nos conselhos.

Destarte, no interior desses espaços de participação ocorreria a confluência desses dois processos, uma vez que “se dá justamente através daqueles setores da sociedade civil que se engajam nessa aposta e passam a atuar nas novas instâncias de participação junto ao Estado” (DAGNINO, 2004, p. 99). Em meio a essa ideia difusa com relação a quem está sendo representado e quem deve representar, haveria uma maior propensão de muitas entidades prestadoras de serviços serem vistas como representantes da sociedade civil, ocupando

³³ O Consenso de Washington formou-se a partir dos ideais neoliberais e foi partilhado pelas agências multilaterais de Washington, pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos, pelos ministérios de finanças dos países do G-7 e pelos presidentes dos 20 maiores bancos internacionais. Segundo tal abordagem, a crise econômica latino-americana teria sido causada pelo excessivo tamanho do Estado, pelo excesso de empresas estatais ineficientes e pela incapacidade dos governos de controlar o déficit público. Dessa forma, as reformas que deveriam ser empreendidas deveriam visar o combate ao populismo econômico e a manutenção do equilíbrio fiscal, por meio de estratégias baseadas na redução do tamanho do Estado, na liberalização do comércio internacional, na promoção de exportações e na privatização de empresas estatais (BRESSER-PEREIRA, 1991).

importantes cadeiras nos conselhos gestores e indo em direção à visão de sociedade civil como “terceiro setor”, conforme apresentado no primeiro capítulo desta dissertação.

Assim, tem-se que, apesar da representação coletiva ser um meio de incluir grupos e associações civis que historicamente lideraram lutas sociais, proporcionando uma heterogeneidade de perspectivas e pontos de vistas (tão importante para o ideal deliberativo), o processo de filtragem e seleção da composição dos conselhos pode remeter a uma noção de legitimidade relacionada à exigência de uma qualificação técnica e política. Portanto, “as clivagens no campo da sociedade civil (e do Estado) tencionam o ideal de paridade” (LÜCHMANN, 2008, p. 96).

3.2.2.2 O debate sobre autonomia das organizações civis e movimentos sociais em relação ao Estado

Com a institucionalização dos conselhos gestores, houve a incorporação de atores sociais, como movimentos sociais, entidades e organizações civis, em uma interação e em um diálogo permanente com o Estado, ampliando o conceito de governabilidade (ROCHA, 2008). No entanto, juntamente com essa “possibilidade de aprofundamento democrático”, surgem importantes indagações sobre a natureza dessas interações que permeiam tais mecanismos participativos. Abers e von Bulow (2011, p. 70) expõem o argumento de que o fato de associações criarem laços e trabalharem juntas em projetos com atores dentro do Estado poderia significar uma abertura à lógica do poder hierárquico do Estado.

Em outras palavras, os grupos sociais, ao serem incluídos na gestão pública, estariam inseridos em uma hierarquia que limitaria sua autonomia, submetendo-os ao poder de veto de atores pertencentes à lógica da política partidária e das coalizões governamentais e fazendo com que tenham que adotar posições e opiniões mais “moderadas”, como no caso de movimento sociais que, “frequentemente, se tornam fins em si mesmas, distanciando-se das suas missões originais. Nesses casos, os ativistas tornam-se dependentes da continuidade das organizações para a sua sobrevivência pessoal” (*Ibid*, p. 79).

Conforme abordado anteriormente, durante os anos de 1970 e 1980, devido ao contexto político marcado pelo autoritarismo, o associativismo civil se alicerçou na recusa à institucionalidade e na exaltação da organização independente e autônoma perante ao Estado; “acreditava-se que os movimentos estavam criando espaços extra institucionais da política, tendo como norte escapar da institucionalidade estatal tutelar, autoritária e burocrática, romper com o clientelismo partidário e questionar a gestão governamental centralizadora” (LÜCHMANN, DOMITILA, 2010, p. 5). Sendo consideradas instituições responsáveis pela

formação de identidades coletivas e pela reprodução de culturas e tradições e consideradas “porta-vozes” na exposição de problemas sociais, como discriminação, exclusão e falta de infraestrutura urbana, suas estratégias estavam concentradas na valorização de suas identidades e na construção de um princípio de solidariedade entre a população marginalizada. O discurso era mais combativo em defesa de uma autonomia como o inverso da cooptação e da manipulação estatal.

A institucionalização de espaços de diálogo entre Estado e sociedade civil com a promulgação da Constituição de 1988 redimensionou a questão da autonomia e da legitimidade, propiciando um maior número de conexões entre atores estatais e sociais, uma vez que a criação desses espaços institucionalizados foi estimulada pela própria atuação dessas organizações civis em torno da ampliação do exercício da cidadania. Destarte, a partir do momento em que a sociedade civil passou a assumir uma postura mais propositiva e institucionalizada, criou-se a necessidade de “quebrar a exterioridade mútua e pensar no diálogo entre repertórios teóricos que possam contribuir para um novo olhar sobre estas experiências de atuação conjunta, tendo em vista o avanço no entendimento das potencialidades e dos alcances da participação” (*Ibid*, p. 10).

Dowbor (2014), no entanto, afirma que a fronteira entre Estado e sociedade civil não é suficiente para compreendermos as relações entre os atores sociais e estatais, havendo dinâmicas de interação que a atravessariam e desafiariam análises dicotômicas e deterministas. Tendo em vista a ocupação de cargos governamentais e a formação de vínculos partidários, a autonomia não seria, portanto, um conceito dado *a priori*, isolado e abstrato, mas dependente de processos, relações e contextos para ser construído e entendido. Conforme Lüchmann e Domitila (2010) denominam, a “autonomia relacional” é um conceito processual e dinâmico, que se abre tanto para o conflito quanto para o diálogo, havendo, portanto, o enfoque na relação entre o público e privado e não na separação das esferas (dado que os espaços institucionalizados contam com a participação de atores sociais e estatais). Portanto, considerar as relações da sociedade civil com o Estado como mera limitação ao princípio de autonomia da sociedade civil parece inadequado, à medida que “tal rejeição *a priori* parece desconsiderar caminhos potencialmente frutíferos de democratização do Estado” (ABERS, VON BULOW, 2011, p. 71).

Tendo em vista a autonomia como um conceito relacional, menos determinista e mais dependente de processos, Tatagiba (2010) o redefine mediante um novo enquadramento das relações entre Estado e sociedade civil em contextos democráticos; destarte, “o que estava em jogo não era apenas compreender o papel dos movimentos nos processos de transição, mas os

impactos da política democrática sobre as dinâmicas e as estratégias dos movimentos” (*Ibid*, p. 68). A autonomia seria, então, compreendida como a capacidade e a liberdade de um ator de estabelecer relações (sem haver perda de um distanciamento crítico) com outros atores (tanto aliados como antagonistas), permitindo que haja uma (re)definição de regras e objetivos de interação, a partir de seus objetivos e interesses.

Segundo a autora, a disputa pelo acesso ao Estado, no sentido de influenciar no jogo político e na produção decisória, pode acabar resultando em uma “sobredeterminação” dos aspectos estratégicos da ação do movimento ou da organização social, afetando a forma como estes se relacionam com suas bases. Assim, seu conceito de autonomia, apesar de se relacionar com o conceito de eficácia, não trata de avaliar resultados ou de discutir o sucesso das estratégias empregadas pelos agentes sociais, mas trata de compreender o processo e as consequências geradas pela ambivalência do envolvimento político de tais agentes. Seu aspecto relacional traz, portanto, um afastamento de uma rasa noção maniqueísta nas análises sobre autonomia das associações da sociedade civil.

Como Abers, Serafim e Tatagiba (2014) afirmam, mesmo no caso de um contexto de maior proximidade entre atores sociais e estatais (como foi o caso das gestões federais do PT), os atores sociais buscariam construir e fortalecer os espaços participativos formalizados e experimentariam outros canais de comunicação e negociação. O Estado pode ampliar as possibilidades de interação entre os atores; porém, isso pode não resultar, necessariamente, em uma ampliação do acesso de diferentes segmentos da população a direitos de cidadania ou no atendimento das agendas dos movimentos e associações civis. Destarte, nesse contexto de uma diversidade de modalidades de repertórios com o Estado, a autonomia reside, também, na capacidade das organizações e associações da sociedade civil de combinar interações com diferentes atores sociais e estatais.

A análise, feita por Tatagiba (2010), da atuação do Movimento de Moradia em São Paulo, evidenciou que as associações sociais alteram suas formas de ação de forma condicionada em resposta às mudanças no ambiente político. Ao mesmo tempo em que um movimento pode aproveitar as oportunidades institucionais e participativas que se abrem, ele pode, também, perder no seu relacionamento com outros atores da sociedade civil. Não haveria, portanto, a priori, uma definição certa ou errada com relação à forma como os atores sociais deveriam atuar mediante o contexto político, mas a autonomia estaria centrada na forma como o movimento ou a organização se relacionaria com os demais atores (sociais e políticos) em questão.

Nesse quadrante de exigências conflitantes, os movimentos enfrentam o desafio de coordenar suas ações. A consequência de reconhecer essa complexidade e acolhermos as dimensões contraditórias do presente é evitar, a todo custo, análises dicotômicas e simplificadoras [...] o desafio, como resta claro, seria como manter viva a tensão entre autonomia e eficácia política partindo do reconhecimento das fronteiras entre campos e, ao mesmo tempo, do intenso e potencialmente produtivo trânsito dos atores entre elas (*Ibid*, p. 81).

Tem-se, por conseguinte, que o conceito de autonomia diz respeito à abertura para uma diversidade de estratégias que podem ser empreendidas pelos atores, organizações e movimentos civis, tendo em vista toda a discussão, empreendida no capítulo anterior, sobre as oportunidades e as estratégias que se abrem para a atuação dos grupos sociais. É importante lembrar que esses atores continuam na busca pela transformação do Estado, “no mesmo sentido que faziam antes, por exemplo, ao tentar promover políticas públicas socialmente justas, ou ao criar arenas participativas nas quais grupos da sociedade civil possam participar” (ABERS, VON BULOW, p. 68). Esse “cruzamento” entre as fronteiras do Estado e da sociedade civil se dá devido à heterogeneidade de ambas esferas, configurando um mapa complexo de possibilidades a respeito da formação de alianças, acordos, colaboração e confronto. O estudo aplicado da autonomia será visto no capítulo 5.

CAPÍTULO 4 – O CNAS E A ATUAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

“Efetivar o sistema único com base em direitos sociais implica em forte mudança cultural a ser impregnada no modo de entender a assistência social como política, e não mais como prática” (SPOSATI, REGULES, 2013, p. 10). A política de assistência social brasileira, nos últimos cinquenta anos, vem passando por profundas transformações, principalmente com relação à forma como vem sendo abordada pelo Estado e operacionalizada pelas instituições governamentais.

De um assistencialismo focado no caráter privado e emergencial, de responsabilidade, principalmente, das organizações e entidades beneficentes, mudanças direcionaram à criação de uma política de seguridade social, centrada no direito do cidadão e na responsabilidade do Estado. Dessa forma, a inclusão socioassistencial está centrada em um caráter “democrático” e “participativo” (conforme estabelecido pelo artigo 194 da Constituição Federal), juntamente ao surgimento dos conselhos de assistência social. Tais conselhos, por sua vez, como órgãos de deliberação, atuam nos níveis municipal, estadual e nacional.

Tendo em vista toda a teoria apresentada nos capítulos anteriores, com relação à sociedade civil, à atuação de suas organizações e ao funcionamento dos conselhos gestores, o presente capítulo tem o objetivo de proporcionar um estudo empírico da assistência social, com a finalidade de compreender a relação entre Estado e sociedade que acontece nesses espaços. A análise do funcionamento do CNAS é interessante, por este ser uma arena mista de discussão e deliberação, ou seja, por contar com a presença de representantes do Estado e da sociedade civil. Com sua institucionalização, por meio da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993, o CNAS possui um conjunto de regras que regem a sua operacionalização – seu Regimento Interno (RI).

Assim, em primeiro lugar, será apresentado um breve histórico da consolidação da assistência social no Brasil. Ressalto, no entanto, que tal histórico não tem o objetivo de apontar todos os programas criados e medidas adotadas pela assistência social, considerando que nem tudo se mostra plenamente do interesse desta pesquisa. À vista disso, o objetivo, aqui, é apontar os pontos mais relevantes para o entendimento do caráter que se consolidou com relação à assistência social no Brasil e como a participação se insere nesta política.

4.1 Um breve histórico da assistência social brasileira

Durante o início do século XX, a história da assistência social no Brasil foi composta por ações assistencialistas fragmentadas e dispersas, sendo, tradicionalmente, considerada uma atividade da esfera privada (RAICHELIS, 1998; SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2012). Suas ações, direcionadas a pessoas em situação de vulnerabilidade social, eram exercidas, em sua predominância, por entidades beneficentes, principalmente, de caráter religioso (LIMA, 2014). Foi a partir de 1937, com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS)³⁴, que o Estado passou a tomar maior iniciativa no campo da assistência social.

Em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), que, inicialmente, era uma organização privada com o objetivo de atender a população não previdenciária. Em 1977, tal organização passou a integrar o Ministério da Previdência e Assistência Social e se institucionalizou. Até o momento de sua extinção, na década de 1990, tal instituição desempenhou papel central na provisão da assistência social no Brasil, ou melhor, na interlocução entre Estado e entidades para a prestação de serviços (LIMA, 2014). Assim, apesar da intervenção do Estado na área da assistência social, ainda havia um forte caráter individualista e privado, empreendido pela relação entre Estado e as entidades – como a provisão de serviços ainda era exercida pelas entidades beneficentes, o Estado se relacionava, de forma individual, com cada uma, para o estabelecimento de convênios.

A assistência social possuía, ainda, um caráter predominante de emergência e de caridade, baseado em iniciativas ainda fragmentadas e voluntaristas (COLIN, JACCOUD, 2013) – ou seja, de atendimento somente das demandas dos mais pobres, não havendo nenhum esforço mais concreto, por parte do Estado, em direção à criação de uma política de assistência social mais coletiva. Os indivíduos amparados pelas entidades eram vistos como “incapazes”, não havendo a garantia da seguridade social, como um direito a todos os cidadãos (CNAS, 2013). Conforme abordado no capítulo anterior, no período anterior à independência do Brasil, as irmandades religiosas e as Santas Casas de Misericórdia surgiram no Brasil e ganharam destaque. A história da assistência social, então, se conecta ao histórico do associativismo no país, na medida em que tais organizações teriam antecipado as atividades estatais nas áreas da assistência social e da saúde, com a dedicação ao atendimento aos enfermos, ao amparo aos idosos e crianças carentes. Destarte, conforme veremos mais à frente, com a institucionalização do sistema unificado de assistência social, as Santas Casas ingressaram no modelo de assistência, com a participação na formulação de políticas públicas

³⁴ Contudo, o CNSS era diferente do atual Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). As pessoas que faziam parte do Conselho de Serviço Social eram indicadas pelo Presidente e sua principal função era analisar os documentos para certificação de entidades com fins filantrópicos (CNAS, 2013, p. 33).

e com a concessão de certificações de entidades beneficentes³⁵ a tais organizações, como um reconhecimento na prestação de serviços na área da assistência. Com a institucionalização da LBA, a criação de regras e normas técnicas tornou cada vez mais rigorosos e excludentes os critérios de atendimento da população; enquanto isso, o contexto político era de ditadura militar, em que qualquer forma de manifestação popular era violentamente reprimida por organismos militares.

A compreensão das diferentes situações que demandam proteção social permaneceu ignorada até a redemocratização, com a restauração, em 1985, das eleições diretas para presidente da República (*Ibid*) – a essa altura, a ditadura militar já estava em fase de desgaste, por conta, principalmente, da força da pressão popular. Desde o início da década de 1970, tem-se a proliferação de movimentos sociais, políticos e culturais, reivindicando seus direitos, por maior participação política, impulsionados, principalmente, pelo grande crescimento das cidades e pela ampliação dos mercados consumidores (CARVALHO, 2012). Fora o movimento sindical, que surgiu por volta de 1977 e foi ganhando força desde então, desenvolveram-se muitas organizações, civis e religiosas, juntamente com a expansão de movimentos sociais urbanos. Tanto estes últimos como as organizações da Igreja se voltavam aos problemas da vida urbana, como a deterioração nas condições de vida e as populações marginalizadas das periferias urbanas, criando, assim, um despertar da consciência política e social desses grupos (*Ibid*).

O auge da mobilização popular foi a campanha pelas eleições diretas em 1984. Assim, a redemocratização e a abertura democrática, culminando na formação da Assembleia Nacional Constituinte, contribuíram para que ocorresse uma “quebra” na forma como a assistência social era vista até então, criando-se, por meio da pressão de grupos sociais, um movimento em direção à política de direitos, seguridade social e abertura democrática. “Muitas situações que antes eram vistas como ‘problema de cada um’ ou ‘coisa de pobre’ passaram a ser vistas como uma ‘questão de todos’, ou seja, passaram para o entendimento da responsabilidade pública e devem ser garantidas por lei” (CNAS, 2013b, p. 28). Dessa forma, Raichelis (2006) afirma que, diante da crise do Estado autoritário, a luta pela democratização do Estado contribuiu para intensificar o debate sobre o padrão histórico das políticas sociais no Brasil e a caminhada em direção à ressignificação do público nas provisões sociais.

³⁵ Segundo a Lei n. 12.101, de 2009, a certificação das entidades beneficentes de assistência social é concedida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, “reconhecidas como entidades beneficentes de assistência social com a finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde ou educação”, entre os benefícios concedidos a essas organizações, está a isenção de contribuições para a seguridade social.

Tem-se, então, que o movimento pela abertura democrática culminou na Constituição Federal de 1988. Tal Constituição é um grande marco para a história do Brasil, uma vez que pode ser considerado “como o nascimento de um dos momentos mais significativos do nosso processo democrático” (PINHEIRO, 2008, p. 44). É possível afirmar que sua promulgação intensificou a participação popular; retratos disso são os textos expressos no artigo 14, em que o plebiscito, referendo e iniciativa popular são citados como formas de exercício da soberania popular, e o artigo 194, relacionado ao caráter democrático e descentralizado da administração, como forma de assegurar a seguridade social nas áreas da saúde, previdência e assistência social³⁶. Podemos afirmar, portanto, que tal Constituição ampliou os deveres do Estado, fornecendo, também, maior visibilidade política aos cidadãos (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2012).

Em 1993, houve a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), pela Lei Federal n. 8742³⁷. Dessa forma, essa lei complementou o texto constitucional, pavimentando o caminho para a consolidação da política de assistência social (conforme pode ser exemplificado em seu artigo 5³⁸). Junto com a LOAS, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) foi instituído, como um órgão de deliberação colegiada, responsável pela normatização e regulação da prestação de serviços socioassistenciais. Dividindo parte da composição³⁹ com representantes do governo, a sociedade civil, neste Conselho, se divide em entidades, usuários e trabalhadores da assistência social.

Segundo Pinheiro (2013), os espaços conselhistas buscam uma “participação qualificada”; por tal razão, cada segmento possuiria justificativas próprias para estar, ali, representado: uma vez que os trabalhadores seriam um dos principais instrumentos na prestação dos serviços sociais, “a aliança entre trabalhadores e usuários se pauta no fato principal dessas duas categorias defenderem o espaço público” (*Ibid*, p. 162), sendo, portanto, necessária a mobilização destes para a ampliação da garantia dos direitos dos cidadãos e do

³⁶ **Art. 194.** Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

³⁷ Em 2011, a LOAS sofreu uma alteração pela lei 12435, estabelecendo regras de controle social, monitoramento, avaliação e gestão do SUAS em parcerias com estados, DF e municípios (MDS, 2011).

³⁸ **Art. 5.** A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III – primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

³⁹ De acordo com o artigo 4, do seu Regimento Interno, o Colegiado do CNAS é composto por 18 membros titulares e respectivos suplentes, sendo 9 representantes governamentais e 9 representantes da sociedade civil, com a seguinte composição: 3 representantes dos usuários ou de organizações de usuários da assistência social, 3 representantes das entidades e organizações da assistência social e 3 representantes dos trabalhadores do setor.

controle social do SUAS. Por sua vez, a presença das entidades seria importante para a criação de relações transparentes entre essas entidades e o governo, “ancorando uma relação efetiva de parceria e complementariedade, onde as competências e qualificações de cada uma possam ser integradas nas ofertas e na defesa de direitos da população em situação de vulnerabilidade social” (COLIN, JACCOUD, 2013, p. 57-58). Sendo assim, a ampliação da participação popular se relaciona à discussão da assistência social como dever do Estado, ou seja, como responsabilidade pública de garantia de recursos para que os cidadãos possam usufruir dos seus direitos – assistência como direito e não como favor, rompendo com a cultura conservadora e liberal que foi predominante na prática histórica da assistência (CNAS, 2013). Com a LOAS, tem-se o início da construção do pensamento de que não há direito social sem a garantia estatal, ou seja, a primazia da responsabilidade pública na oferta social (COLIN, JACCOUD, 2013).

Assim, a LOAS, em seu artigo 16⁴⁰, prevê a criação dos conselhos como instâncias deliberativas e de controle social da assistência social, efetivando o “compromisso ético para reger a dinâmica da política de assistência social entre gestores e agentes institucionais governamentais e privados, sociedade civil organizada, usuários e cidadãos” (CNAS, 2013, p. 75)⁴¹. No entanto, Sposati (2013) argumenta que, apesar da criação da Constituição Federal de 1988 e da LOAS de 1993, ambos não garantiram que o CNAS se constituísse como um “efetivo órgão de articulação de representações dos entes federativos e da sociedade civil para o exercício da dinamização e controle social da política pública de assistência social” (*Ibid*, p. 27).

De certo, a Constituição de 1988 e a aprovação da LOAS contribuíram para o surgimento de uma nova visão com relação à prestação dos serviços assistenciais, com a institucionalização de novos atores, arenas e parcerias e com a concessão de maior autonomia aos municípios para a execução de políticas. Contudo, conforme argumentam Vaitsman, Andrade e Farias (2009), o modo de operacionalização dessa prestação continuou sujeito à predominância das entidades sem fins lucrativos como principais provedoras dos serviços, juntamente com uma ainda instável coordenação estatal. Conforme apresentado no capítulo

⁴⁰ **Art. 16.** As instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

I – o Conselho Nacional de Assistência Social

⁴¹ Sobre a construção de uma assistência social participativa, a lei 12.4535 de 2011, por exemplo, em seus artigos, ao estabelecer a gestão da assistência social, organiza o sistema de forma descentralizada entre os entes federativos e participativa, com o advento dos conselhos e conferências. Segundo Pinheiro (2013, p. 157), a ideia de participação estaria relacionada à ideia de protagonismo, em outras palavras, de participar “na definição de prioridades, normatização de critérios e acompanhamento das ações e não apenas se submeter à ‘adoção’ – o que seria o mesmo que dizer de uma percepção passiva”.

anterior, nos anos 90, emergiram novos tipos de organizações voluntárias, voltados à execução de programas sociais de enfrentamento à pobreza, buscando a construção de parcerias com o Estado (RAICHELIS, 1998). Dessa forma, “o Estado continuava como financiador da filantropia, retardando a assimilação da assistência social como política inserida no âmbito da seguridade social” (VAITSMAN *et al*, 2009, p. 734). Cabe ressaltar, portanto, que a forma como as esferas pública e privada foram se articulando durante a história da assistência social culminou em uma fragilidade da dimensão pública de suas práticas e dificultou com que tal área alcançasse o patamar de política pública (RAICHELIS, 1998). Vemos, portanto, que tal ênfase na filantropia impactou, inclusive, no que os conselhos de assistência social consideraram como sociedade civil a ser incluída em seus espaços participativos.

Dessa forma, a restrição do financiamento estatal na área social se daria pelo fato de que, enquanto a década de 80 teria trazido um sistema de proteção social residual, a década de 90 (mesmo com a promulgação constitucional) teria sido caracterizada pela restrição ao gasto social, como parte de um plano neoliberal de ajuste para estabilização da moeda. Mesmo com o resgate pelo Estado do discurso social, a crise fiscal impôs limitações aos programas sociais. Com a crise financeira global de 1997, apesar das novas iniciativas governamentais com relação ao combate da pobreza, os programas e benefícios sociais ainda permaneceriam restritos e fragmentados em diferentes níveis e órgãos governamentais e mantidos sem uma lógica sistêmica. A aplicação de princípios neoliberais (como as propostas de diminuição da máquina governamental e a contenção de gastos públicos) nos programas sociais trouxe “atrasos” ao entendimento sobre a necessidade de enfrentamento das graves e estruturais questões sociais no país. Portanto, “mesmo com a redemocratização da sociedade, a possibilidade de constituição de um Estado de Bem-Estar Social, orientado pela cidadania, é colocado na contramão da história, com o estabelecimento da hegemonia do projeto neoliberal” (SILVA *et al*, 2012, p. 20).

Foi nos anos 2000 que a assistência social inaugurou um novo ciclo, com a formação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)⁴², em 2004, criando as condições organizacionais para a integração entre diferentes programas assistenciais, em único ministério (VAITSMAN *et al*, 2009). A integração institucional serviu de fundamento e estrutura administrativa, para a articulação entre a etapa discursiva, a implementação e a gestão de projetos sociais, possibilitando, então, a construção do Sistema Único de

⁴² Em 2016, recebeu o nome de Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), possuindo, dentre outras funções, a coordenação do SUAS.

Assistência Social (SUAS)⁴³, na IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003, e a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS)⁴⁴, em 2004.

A criação do MDS, então, trouxe duas dimensões que se distinguem e que se articulam ao mesmo tempo; são elas: os benefícios e os serviços. Enquanto os benefícios operam em torno do campo da segurança de renda; os serviços socioassistenciais ampliariam a operacionalização para outras áreas. O entendimento seria o de que os riscos e vulnerabilidades que atingiriam as famílias poderiam extrapolar a dimensão da renda. Assim, “a atuação sobre tais situações requer a oferta simultânea de serviços e benefícios como forma de assegurar integralmente as proteções e as seguranças que se busca efetivas no campo da assistência” (IPEA, 2011, p. 56), havendo maior possibilidade de abrangência de operacionalização, por meio do aumento nas possibilidades de identificação de famílias⁴⁵ com maiores dificuldades em acessar direitos sociais básicos. Dessa forma, foi dado início uma nova etapa no sistema de proteção social brasileiro, uma vez que a PNAS, ao estabelecer a responsabilidade em cada esfera do governo, definiu o papel do setor privado como complementar, submetido à coordenação e à regulação estatal, como forma de criar uma provisão de serviços para fora da correlação tradicional entre assistencialismo e clientelismo:

Não se trata apenas de acesso ao consumo via transferência de renda, mas da criação de bases institucionais e organizacionais para a incorporação dos segmentos sociais mais pobres e vulneráveis a um sistema de proteção, em que benefício assistencial não significa assistencialismo, mas direito. Ainda que as relações particularistas permaneçam um fenômeno longe de ter desaparecido da esfera pública, sobretudo na área da assistência social, a construção do SUAS e a institucionalização do Programa Bolsa Família como meio de segurança de renda criaram um campo de ação universalista para a área da proteção social (VAITSMAN *et al.*, 2009, p. 739).

⁴³ Segundo instituído pelo artigo 6 da lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011, o SUAS teria os seguintes objetivos: consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos; integrar a rede pública e a privada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social; estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios e afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

⁴⁴ A PNAS segue os princípios de universalização dos direitos sociais, igualdade de direitos no acesso ao atendimento, respeito à dignidade do cidadão e divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, tendo, por diretrizes, a descentralização político-administrativa, a primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência e a participação da população (MDS, 2005).

⁴⁵ Tal identificação seria feita por meio da realização de diagnósticos de vulnerabilidade e risco nos territórios, por meio da utilização do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e dos cadastros do BPC, como banco de dados – “Espera-se que, de fato, o acompanhamento das famílias beneficiárias de transferência de renda seja realizado como forma de identificar públicos prioritários para os serviços assistenciais e, assim, favorecer a diminuição dos riscos e das vulnerabilidades que afetam algumas famílias de modo mais intenso” (IPEA, 2011, p. 58).

No entanto, esta mudança de orientação na Política de Assistência só vai se refletir no trabalho desempenhado pelo CNAS com a aprovação da Lei n. 12.101, de 2009⁴⁶, sobre a certificação das entidades beneficentes, a qual mudou o direcionamento do Conselho Nacional, passando a atuar mais no âmbito da política (SPOSATI, 2013). A tarefa de certificação, em grande medida, influenciava o funcionamento da instituição, uma vez que fazia com que o Conselho gastasse muito tempo em atividades cartoriais e pouco com a efetiva gestão da política de assistência social (PINHEIRO, 2008; LIMA, 2014). Ao “conceder isenções fiscais a certas entidades, aguçavam-se as disputas entre estas por um assento no colegiado, em especial aquelas entidades de maior porte e detentoras de maiores benefícios tributários” (IPEA, 2011, p. 60) – o que se refletia na própria composição do CNAS.

Com a certificação, portanto, o debate em torno dos rumos da política de assistência social ficaria subjugado aos processos relacionados à concessão e renovação de certificados. Com a aprovação da Lei n. 12.101, ao haver a transferência da função de certificação para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o CNAS passou, em tese, a ter maior espaço para o exercício da expansão dos serviços socioassistenciais e mais objetivos vinculados à busca pela consolidação do controle e da participação social. “A benevolência e a filantropia não poderiam mais ser consideradas princípios norteadores da política de assistência social, mas sim, o provimento de direitos” (LIMA, 2014, p. 101).

Tal acontecimento se deu pelo fato de que, mesmo que a aprovação da LOAS tenha sido um marco em direção a um caráter realmente público da assistência, ainda permanecia presente, no CNAS, a função de certificação de entidades beneficentes, antes realizada pelo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Mesmo se tornando um espaço participativo de deliberação, o Conselho Nacional herdou o caráter privado, de “operador de interesses privados e individuais de organizações sociais em obter mérito para a isenção de taxas e impostos governamentais” (SPOSATI, 2013, p. 24). Portanto, após a transferência dessa tarefa, a assistência social passaria a ser melhor vista como política de gestão democrática e descentralizada, constituída por espaços democráticos de decisão e exercício do controle social.

⁴⁶ **Art. 21.** A análise e decisão dos requerimentos de concessão ou de renovação dos certificados das entidades beneficentes de assistência social serão apreciadas no âmbito dos seguintes Ministérios:

I - da Saúde, quanto às entidades da área de saúde;

II - da Educação, quanto às entidades educacionais; e

III - do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, quanto às entidades de assistência social.

No entanto, conforme ressalta Raichelis (1998), apesar da importância dos espaços dos conselhos, para uma atuação mais propositiva da sociedade civil, estes não podem ser considerados como os únicos condutores da participação política. A atuação da sociedade civil nos conselhos de assistência social precisa ser acompanhada e avaliada atentamente, acompanhada de outras formas de atuação, a fim de evitar com que a dinâmica da participação social se desloque do debate substantivo da política social à luta em torno de interesses corporativistas. Tal argumento, portanto, vai ao encontro do abordado por Parkinson e Mansbridge (2012), de que nenhuma arena de participação, vista de forma isolada, possui meios suficientes para legitimar todas as decisões políticas.

Segundo Raichelis (1998), a assistência social como política pública sempre esteve duplamente em formação: de um lado, historicamente, as políticas assistencialistas estiveram pautadas em ações dispersas e descontinuidades de órgãos governamentais; de outro, o papel desempenhado pelas entidades assistenciais viabilizou a construção de convênios com o Estado e a distribuição dos serviços socioassistenciais. Nesse sentido, o reconhecimento da assistência como política, a democratização da gestão com a institucionalização de conferências e conselhos e o surgimento de um ministério para tratar de assuntos relacionadas à política podem ser vistos como conquistas políticas inegáveis. No entanto, a autora enfatiza que os serviços e programas sociais não podem focalizar apenas as camadas empobrecidas, tendo em vista o risco de se reforçar a distância entre pobres e cidadãos e a dificuldade de se universalizar os direitos sociais, uma vez que a noção de pobreza não poderia ser reduzida apenas à privação material. Deve-se haver, portanto, um entendimento de que a assistência social serve para todo e qualquer cidadão.

Conforme aponta tal histórico, a assistência social, no Brasil, foi, durante um longo tempo, centralizada no setor privado. Veremos, a seguir, como tal predominância tem influenciado a composição do CNAS e a relação entre os segmentos da sociedade civil representados em tal arena.

4.2 Uma breve análise da composição do CNAS

Conforme vimos, o CNAS é uma arena deliberativa, cuja composição se divide entre atores governamentais e sociais, sendo que, do lado da sociedade civil, a representação se divide em três segmentos (entidades, usuários da assistência social e trabalhadores do setor). Fazendo um apanhado de todas as organizações (titulares e suplentes) que participaram do

CNAS nos últimos dez anos (2006-2016⁴⁷), visualizou-se quais organizações foram mais predominantes no Conselho desde 2006 até a gestão atual:

Tabela 1 – Gestão x Organizações que mais predominaram

Gestão/ Instituição	Gestão 2006- 2008	Gestão 2008- 2010	Gestão 2010- 2012	Gestão 2012- 2014	Gestão 2014- 2016	Gestão 2016- 2018
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social da CUT						
Conselho Federal de Serviço Social						
Federação Nacional de Assistentes Sociais						
Federação Nacional dos Empregados em Instituições Benéficas, Religiosas e Filantrópicas						
Associação Brasileira de Autismo						
Movimento Nacional de População de Rua						
Associação Brasileira de Educadores de Deficientes Visuais						
Ordem dos Advogados do Brasil						
Conselho Federal de Psicologia						
Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil						
Fórum Nacional de População de Rua						

Fonte: própria a partir da análise das gestões

Apesar de existir uma “paridade formal” na representação dos segmentos da sociedade civil, por meio de tal análise⁴⁸, foi possível verificar que, dentre as organizações que compuseram a maior quantidade de gestões analisadas (a partir de três gestões), a maioria eram organizações profissionais e/ou relacionadas com a assistência social⁴⁹. Juntamente com

⁴⁷ Considerando que, apesar de se restringir o estudo ao período 2006-2016, a gestão de 2016-2018 entra na análise da composição, pelo fato de ser a gestão atual.

⁴⁸ As gestões analisadas foram: 2006-2008; 2008-2010; 2010-2012; 2012-2014; 2014-2016; 2016-2018.

⁴⁹ Organizações profissionais: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social da CUT, Conselho Federal de Serviço Social, Federação Nacional de Assistentes Sociais, Federação Nacional dos Empregados em Instituições Benéficas, Religiosas e Filantrópicas, Associação Brasileira de Educadores de Deficientes Visuais, Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Federal de Psicologia e Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil.

Organizações relacionadas com a assistência social: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social da CUT, Conselho Federal de Serviço Social e Federação Nacional de Assistentes Sociais.

tal achado, observando a lista de todas as organizações que compuseram o CNAS durante esse mesmo período, percebeu-se a predominância de organizações religiosas e/ ou beneficentes (para a observância de tal dado, ver apêndice A). Um destaque seria a Federação Nacional dos Empregados em Instituições Benéficas, Religiosas e Filantrópicas (FENATIBREF), que participou de cinco gestões seguidas; tal organização se relaciona tanto com o segmento das entidades quanto com os trabalhadores, sendo fruto da militância dos empregados de entidades por uma representação legítima, em prol dos direitos trabalhistas.

A constante presença das entidades nesse espaço deliberativo está profundamente relacionada com o histórico da assistência social no Brasil. Conforme apresentado anteriormente, as ações assistencialistas começaram a ser exercidas, neste país, pelas entidades beneficentes, principalmente, de caráter religioso, sendo, estas, durante muito tempo, as maiores responsáveis pela provisão social (LIMA, 2014). Dessa forma, com a estruturação do CNAS, ao mesmo tempo em que foi concedido espaço de representação aos usuários dos serviços e benefícios socioassistenciais e aos trabalhadores que atuam na prestação de tais serviços, o espaço de participação das entidades foi mantido, como parte de uma herança histórica das organizações prestadoras de serviços socioassistenciais.

Destarte, além do fator histórico, outra justificativa seria o próprio processo de escolha dos conselheiros nacionais da sociedade civil. Conforme estabelecido pela resolução do CNAS n. 2, de 2014 (artigo 6), para concorrer a uma vaga no Conselho, a organização ou entidade necessita ter exercido suas funções em âmbito nacional, por, no mínimo dois anos, em pelo menos dois estados ou um estado e o Distrito Federal. É perceptível, conseqüentemente, uma possível falta de abertura àquelas organizações menores, que têm concentrado suas atividades em localidades específicas, deixando o caminho aberto para ONGs e entidades já consolidadas e, a princípio, devidamente estruturadas.

A questão do processo eleitoral, por delimitar os tipos de atores coletivos aceitos, estaria alinhado com os argumentos, apresentados no capítulo anterior, sobre a homogeneização da participação social nos espaços conselhistas, conforme exposto por Dagnino (2004), segundo as teorias sobre “confluência perversa” e sobre a busca por parceiros confiáveis. O argumento da confiabilidade dos interlocutores, por sua vez, também poderia ser estendido para o caso das organizações profissionais, principalmente aquelas que envolvem os próprios trabalhadores da assistência social, tendo em vista o alto grau de profissionalização que tais organizações apresentam. Considerando o fato de que os temas tratados no CNAS necessitam de um certo grau de especialização, para a elaboração de diretrizes e normas, cabe, portanto, ressaltarmos que as organizações relacionadas aos

trabalhadores da assistência social possuem um conhecimento específico do funcionamento da política social e da prestação dos serviços do setor, facilitando, assim, as conversações com os atores governamentais, nesse processo de formulação de políticas públicas.

Ainda com base na tabela acima e na lista fornecida no apêndice A, diversas organizações se repetem em gestões consecutivas. Tal acontecimento poder ser visto tanto positivamente quanto negativamente, na medida em que uma organização tem a possibilidade de continuar contribuindo nas decisões a respeito da política de assistência social, sem, assim, “perder” o trabalho que foi realizado na gestão anterior. No entanto, essa permanência em múltiplas e consecutivas gestões pode acarretar uma espécie de monopólio de argumentos e ideias nos debates, afetando o princípio do protagonismo social e do compartilhamento da gestão pública.

Observando as resoluções que dispõem sobre os processos eleitorais para cada uma das gestões analisadas, verificou-se que, até 2010, havia um artigo que determinava que seria “vedada a segunda recondução consecutiva de entidade, organização ou pessoa física que a represente no CNAS, independente da sua condição de titular ou suplente”⁵⁰. Isso significa que uma entidade, organização ou pessoa física não poderia se candidatar para uma terceira gestão consecutiva, devendo esperar, pelo menos, o prazo de uma gestão, para se candidatar novamente. No entanto, a partir de 2012, a redação do mesmo artigo foi modificada, sendo “vedada a segunda recondução consecutiva da pessoa física, independente da condição de titular ou suplente”, possibilitando, então, a reeleição de uma entidade ou organização, de forma consecutiva, em diversas gestões, desde que com diferentes representantes (devido ao Acórdão n.2809/2009 do TCU, que individualizou a representação dos atores da sociedade civil no CNAS – tal o assunto será abordado adiante). Observa-se, então, que, mesmo havendo a realização de eleições periódicas, o Conselho não possui um mecanismo efetivo para assegurar que as mesmas organizações não se inscrevam consecutivas vezes, impossibilitando que estas façam parte da composição seguidas vezes.

Há, portanto, o forte argumento de que os conselhos representam um espaço de atuação que se abre, preferencialmente, para determinados tipos de organizações. No entanto, a composição do Conselho tem sido um constante ponto de discussão. A seguir, tem-se um breve levantamento da produção das principais resoluções e decretos relacionados à composição do CNAS, no período entre 2006 até o presente ano.

Em 2006, surgiu uma discussão a respeito do Decreto n.5.003, emitido em março de

⁵⁰ Tal artigo está presente, com essa escrita, nas resoluções 25/2006, 205/2007, 06/2010. Observou-se mudança na escrita a partir da resolução 04/2012, contemplando as resoluções 02/2014 e 14/2015.

2004, que dispunha sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil no CNAS, distribuindo tal sociedade civil em três categorias: usuários ou organizações de usuários, entidades e organizações de assistência social e trabalhadores da área da assistência social. Tendo em vista a necessidade de haver uma definição do que seriam usuários e trabalhadores da assistência social, para a construção da participação do processo eleitoral, o CNAS emitiu as resoluções n.23 e n.24, de fevereiro de 2006. Por meio delas, o Conselho estabeleceu, como legítimas, as formas de organização de trabalhadores do setor como “associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais, conselhos federais de profissões regulamentadas que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na política de assistência social” (conforme estabelecido pelo artigo 1 da resolução 23). Da mesma forma, os usuários foram definidos como sujeitos de direitos e público da PNAS, representados por “sujeitos coletivos expressos nas diversas formas de participação”, com o objetivo de lutar por seus direitos, “sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social”, como associações, movimentos sociais, fóruns, redes e outras denominações (conforme estabelecido pelo artigo 1 da resolução 24).

Em 2007, o CNAS, por meio da resolução n.26, de fevereiro, criou um Grupo de Trabalho com o objetivo de discutir o processo eleitoral e reformular a composição do Conselho, quanto ao número de conselheiros e à representação da sociedade civil, tendo em vista “o dinamismo do controle social, cujo crescimento e desenvolvimento têm demandado crescentes responsabilidades e tarefas ao CNAS” (conforme estabelecido pela referida resolução). Na reunião ordinária de junho de 2007, o GT sugeriu um aumento na quantidade de membros titulares e suplentes, como forma de aumentar a participação dos usuários:

O Grupo de Trabalho destacou os seguintes indicativos para elaboração de propostas para reformulação do processo eleitoral e das representações nos conselhos de Assistência Social, assegurando o processo de reformulação e ampliação da composição do CNAS e a paridade dos órgãos envolvidos, destacando a maior representatividade na categoria dos usuários (aquela linha que a gente colocou, para aumentar a participação dos usuários em nível dos municípios, estados e no Conselho Nacional). No processo de participação dos representantes da sociedade civil, o GT sugere que o número não seja menor que 24 membros titulares e seus respectivos suplentes e não superior a trinta. Para ampliar [a composição] do CNAS, há necessidade de modificar a Art. 17 da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. O GT sugere que, na proposta de modificação da LOAS, não seja mencionado o número de representantes, como ocorre atualmente. Esse procedimento deverá ser disciplinado, posteriormente, por decreto (Ata da Reunião Ordinária, junho, 2007, p. 29).

No entanto, tendo em vista que, para haver esse aumento, seria necessária a

modificação do artigo 17 da LOAS⁵¹, conselheiros presentes no debate colocaram que o “GT do Processo Eleitoral não devia entrar na discussão de Lei Orgânica, no que se refere à proposta de mudança do número de Conselheiros” (*Ibid*, p. 30). Na mesma reunião, o presidente do CNAS, naquela gestão, reiterou que a prioridade do GT seria a de tratar sobre as questões relativas à eleição. Na reunião posterior, então, em julho de 2007, o mesmo GT decidiu por priorizar a elaboração das regras para o processo eleitoral de 2008, não prosseguindo com a discussão sobre a composição do CNAS.

O Grupo resgatou a Memória da Reunião passada, apresentada em Plenário, enfatizando que a Memória apresentou divergência e certa confusão em relação à discussão ocorrida no Grupo, resultando em dificuldades durante a apresentação em Plenário. A partir da apresentação do relatório do GT ao Plenário do CNAS em junho e da orientação do mesmo de que o GT deve discutir apenas o “Processo Eleitoral 2008” e não se aprofundar na discussão da “Composição do CNAS”, o GT decidiu por priorizar a discussão do processo eleitoral – 2008” (Ata da Reunião Ordinária, julho, 2007, p. 24).

Uma vez que o projeto da reformulação da composição do CNAS não foi levado adiante em 2007, em 2009, o CNAS emitiu a resolução n.21, em março, criando outro Grupo de Trabalho, com o objetivo de apresentar propostas para a reformulação de sua composição, “quanto ao número de conselheiros, à representação governamental e da sociedade civil e ao processo de eleição dos representantes da sociedade civil” (conforme estabelecido pelo artigo 1 da referida resolução). Na reunião de outubro de 2009, o GT trouxe uma discussão a respeito do papel dos conselhos, como “instituições de controle social que tem o papel importante de ampliar a democracia como uma forma de estabelecer um diálogo intenso entre o Governo e a sociedade civil” (Ata da Reunião Ordinária, outubro, 2009, p. 19). Diante de tal papel, o GT também trouxe a possibilidade de ampliação do número de vagas para a incorporação de uma variedade maior de usuários. No entanto, mais uma vez, mediante as implicações que tal mudança traria, com relação ao aspecto orçamentário e às mudanças legislativas, o próprio GT considerou que “tinha que trabalhar a eleição, não havendo prazo suficiente para outra discussão” (*Ibid*, p. 23), priorizando a elaboração da resolução sobre o processo eleitoral para a gestão de 2010-2012.

Finalmente, em 2015, o CNAS emitiu a resolução n.06, em maio, regulamentando o entendimento acerca dos trabalhadores do SUAS, e a resolução n.11, em setembro, caracterizando os usuários da assistência social. Com relação aos trabalhadores, o Conselho reconheceu, como legítima, a organização de trabalhadores do setor em “associações de

⁵¹ Tal artigo traz regras sobre a composição do CNAS.

trabalhadores, sindicatos, federações, confederações centrais sindicais, conselhos federais de profissões regulamentadas, fórum nacional e fóruns regionais, estaduais e municipais” (conforme estabelece o artigo 1). Segundo a referida resolução, a participação no CNAS também deve contemplar as “entidades de representação nacional das diversas profissões que atuam no campo da formulação, execução, avaliação e monitoramento da política de assistência social” (segundo parágrafo, artigo 1).

Por sua vez, a resolução n.11 trouxe, como legítimos, os usuários constituídos em “associações, movimentos sociais, fóruns, conselhos locais de usuários, redes e outras denominações” que tenham o objetivo de defender os indivíduos e coletivos de usuários dos SUAS (conforme estabelece seu artigo 3). A participação dos usuários, segundo a referida resolução, visaria a promoção da mobilização e da organização de usuários, “de modo a influenciar as instancias de deliberação do SUAS” (artigo 5). Apesar da elaboração de definições acerca do que delimita os usuários e os trabalhadores do SUAS, as resoluções mostraram poucas alterações com relação às resoluções n.23 e n.24 de 2006, que também procuraram definir tais segmentos, para a consolidação da participação social.

Comparando ambos processos, a resolução n.6 acrescenta “fóruns nacionais, regionais, estaduais e municipais” na definição das formas de organização de trabalhadores reconhecidas e legitimadas pelo Conselho, em detrimento da resolução n.23. Com relação aos usuários, a resolução n.11, além de estabelecer os usuários como “sujeitos de direitos e coletivos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos social e pessoal”, acrescenta os conselhos locais de usuários em sua definição de formas legitimadas de organização de usuários da assistência social, em comparação com a resolução n.24. Dessa forma, o que podemos observar é que, apesar de ter ocorrido um aparente esforço, por parte dos diferentes conselheiros, ao longo dos anos, para caracterizar o que seus segmentos da sociedade civil representavam, as definições se mantiveram relativamente amplas.

Além da manutenção do debate a respeito dos usuários e trabalhadores, o artigo 2 da resolução do CNAS n.16, de maio de 2010, divide as entidades e organizações de assistência social em três categorias: de atendimento, de assessoramento e de defesa, e garantia de direitos. Por sua vez, por meio da resolução do CNAS n.27, de setembro de 2011, o Grupo de Trabalho instituído pelo CNAS, para discutir os parâmetros de definição das entidades de assessoramento e de defesa⁵², caracterizou as atividades de assessoramento e de defesa como o “conjunto das ofertas e atenções da política pública de assistência social articuladas à rede

⁵² Tal Grupo de Trabalho foi instituído pela Resolução do CNAS n. 38, de novembro de 2010 e pela Comissão de Normas do CNAS, na reunião ordinária ocorrida em novembro de 2010 (conforme relata a ata de tal reunião).

socioassistencial, por possibilitarem a abertura de espaços e oportunidades para o exercício da cidadania ativa”, criando, assim, “espaços para a defesa dos direitos socioassistenciais, bem como o fortalecimento da organização, autonomia e protagonismo do usuário” (Trechos retirados do artigo 2, da resolução n.27, de 2011).

Dessa forma, as entidades de atendimento seriam aquelas que “executam programas ou projetos e concedem benefícios de proteção social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidades ou risco social e pessoal” (conforme expresso pelo artigo 2 da Resolução n.16, de 2010). As entidades de assessoramento seriam aquelas voltadas ao “fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidas ao público da assistência social”. Por sua vez, as entidades de defesa e garantia de direitos prestariam serviços voltados “para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos” (ambos definições constam no artigo 2, da Resolução n.27, de 2011).

Tendo em vista tais definições do que seriam as entidades de assistência social, observa-se uma confusão terminológica a respeito dos tipos de organizações que representam cada segmento. Conforme visto anteriormente, a representação da sociedade civil, no Conselho, é dividida em entidades, usuários e trabalhadores; no entanto, se as entidades, por definição instituída nas resoluções, também podem estar inseridas no âmbito do fortalecimento de movimentos e da defesa de direitos (para além do atendimento das necessidades das populações), tais organizações também poderiam se candidatar para preencher as vagas correspondentes aos segmentos dos usuários e dos trabalhadores.

Exemplos disso se encontram na eleição para a gestão 2010-2012, em que, para preencher uma das vagas de suplente do segmento dos usuários, foi eleita a Federação Nacional das APAEs (Fenapaes), uma organização social sem fins lucrativos, certificada como uma entidade beneficente de assistência social, com a missão de promover a defesa dos direitos das pessoas com deficiência⁵³. No caso da gestão 2012-2014, entre os representantes dos usuários, estava a Pastoral da Pessoa Idosa, como uma entidade religiosa, que, dentre suas atividades, procura promover o respeito à dignidade e à cidadania das pessoas idosas⁵⁴. Na gestão 2014-2016, no segmento dos usuários, encontravam-se representantes do Instituto

⁵³ Conforme exposto no próprio endereço eletrônico da entidade: <https://apaebrazil.org.br/page/2>. Acessado em: 5 de julho de 2017.

⁵⁴ Conforme exposto em sua carta de objetivos, encontrada em: <http://www.pastoraldapessoaidosa.org.br/index.php/typography-mainmenu-33>. Acessado em: 5 de julho de 2017.

EcoVida e da Associação Brasileira de Autismo (ABRA). O Instituto EcoVida se autodenomina uma “pessoa jurídica de direito privado”, que defende “a universalização da qualidade de vida, com especial atenção às questões do direito às cidades”⁵⁵; ao mesmo tempo, a ABRA se denomina uma entidade com a finalidade de integrar, coordenar e representar entidades em prol de indivíduos com Transtorno do Espectro do Autismo (TEA)⁵⁶. Abre-se, portanto, um precedente com relação aos tipos de organizações que podem compor cada segmento. Como diferenciar tais tipos de organizações dos representantes dos segmentos dos usuários e dos trabalhadores?

Conforme abordado anteriormente, a resolução do CNAS n.6, de 2015, ao regulamentar a participação dos trabalhadores, também traz o termo “entidades de representação nacional das diversas profissões” para falar sobre as organizações de trabalhadores que atuam na política de assistência social. Assim, ao considerarmos que há um espaço reservado para o segmento das entidades na representação da sociedade civil, é perceptível que as entidades podem se fazer presentes como representantes dos outros dois segmentos que fazem parte da composição da sociedade civil no Conselho. Vê-se, portanto, que a assistência social, apesar de ser uma política pública, ainda se escora no caráter privado da prestação de serviços, refletindo uma herança histórica da política no país.

Mesmo com toda herança histórica das entidades, cabe ressaltar que o espaço participativo do CNAS não é constituído de forma livre de disputas, ou seja, existem disputas por legitimidade acerca de quem tem o direito de dialogar com o Estado e participar de mecanismos de gestão compartilhada. Tal fato foi claramente apresentado em algumas entrevistas⁵⁷ realizadas com conselheiros nacionais, representantes da sociedade civil, da gestão 2014-2016. Perguntados a respeito da forma como a sociedade civil se apresenta no Conselho, tais respostas foram obtidas:

É aqui que se delibera a política que irá ser executada nos estados e municípios. No entanto, tem conselheiro que, se for uma pauta do trabalhador, ele não abre nem a boca, não defende nada, deixa a gente se virar sozinho. Isso segrega (Representante

⁵⁵ Conforme exposto no próprio endereço eletrônico da organização: <http://institutoecovida.blogspot.com.br/p/quem-somos.html>. Acessado em: 5 de julho de 2017.

⁵⁶ Conforme exposto em: <http://www.autismo.org.br/site/abra/historia-e-atuacao.html>. Acessado em: 5 de julho de 2017.

⁵⁷ Tal pesquisa foi realizada anteriormente, para um artigo que foi apresentado no X Encontro da ABCP, em 2016. Foram realizadas cinco entrevistas com alguns conselheiros nacionais da sociedade civil na gestão 2014-2016. Os entrevistados foram alguns representantes dos três segmentos da sociedade civil (entidades, usuários e trabalhadores) – três conselheiros do segmento dos usuários, um conselheiro com segmento das entidades e um conselheiro do segmento dos trabalhadores. Essas entrevistas não fazem parte das entrevistas que foram feitas para a presente dissertação, sendo seus achados usados, aqui, somente de forma complementar, para dar suporte aos argumentos apresentados.

do segmento dos trabalhadores).

Há uma necessidade de maior mobilização dos segmentos dos usuários, principalmente dos movimentos sociais, para que eles tomem posse desse espaço, se apoderem desse espaço (Representante do segmento dos usuários).

Eu entendo que algumas entidades que complementam o serviço do SUAS não tinham que compor a sociedade civil; elas tinham que compor a parte do governo e, com isso, você abriria para outros movimentos sociais da área da assistência e ampliaria a participação de usuários. Porque, se você complementa esse serviço, você se torna uma extensão desse gestor (Representante do segmento dos usuários).

Dessa forma, com base nos trechos fornecidos, vemos a existência de um conflito latente entre as organizações que se apresentam como representantes da sociedade civil – quem tem o direito de ocupar o espaço destinado à sociedade civil?

A ampliação da representação dos usuários é vista como uma necessidade pela maioria dos conselheiros nacionais do CNAS, tanto por parte do Estado quanto pela própria sociedade civil. Parece haver um entendimento de que o CNAS, por ser um espaço de gestão democratizada que visa a atender os interesses sociais da população, deve compreender um maior número de usuários em sua composição. Por meio da análise das atas, verificou-se que o processo eleitoral aparece corriqueiramente durante os debates nas reuniões ordinárias do Conselho. Para se verificar tal fato, todas as atas disponíveis no endereço eletrônico institucional do CNAS, dentre os anos 2006-2016⁵⁸, foram analisadas. Por meio da leitura de cada uma, procurou-se pelos termos “processo eleitoral”, “eleição”, “protagonismo”, “certificação” e “certificado” e contabilizou-se em quantas atas, por ano, tais termos apareceram.

É necessário ressaltar, no entanto, que a quantidade de vezes que cada termo apareceu em cada ata não foi contabilizada, ou seja, partiu-se do entendimento de que, se o termo apareceu, pelo menos, uma vez na ata, já foi suficiente para observarmos que, durante a reunião ordinária daquele mês, tal assunto esteve presente. Também é necessário ressaltar que, como foi feita a completa leitura das atas, para a codificação dos termos, só foram contadas as vezes em que o termo se relacionou com alguma “discussão” ou iniciativa de debate relacionado com o processo eleitoral ou com a certificação de entidades. Destarte, se o termo se inseria no debate de algum tópico relacionado com o processo eleitoral, ou fazia parte de algum relato de alguma comissão ou compunha a fala de algum ator presente na

⁵⁸Participaram da análise apenas as atas que estavam disponíveis no site do CNAS: <https://www.mds.gov.br/cnas/pautas-atas-e-apresentacoes/atas>. A quantidade de atas em cada ano foi: 2006 – 12 atas/ 2007 – 11 atas/ 2008 – 6 atas/ 2009 – 9 atas/ 2010 – 11 atas/ 2011 – 10 atas/ 2012 – 10 atas/ 2013 – 10 atas/ 2014 – 9 atas/ 2015 – 10 atas/ 2016 – 10 atas. Total: 108 atas.

reunião, ele foi inserido na contagem. A simples menção do termo em debates completamente não relacionados aos assuntos analisados foi desconsiderada.

Sobre os termos, cada um foi escolhido por se relacionar, de alguma forma, com a questão da representação da sociedade civil. No caso do termo “protagonismo”, buscou-se as vezes que ele esteve relacionado com o protagonismo social, do usuário ou dos trabalhadores no âmbito da eleição da sociedade civil, tendo em vista o argumento de que a participação popular deve ser entendida como “o exercício pleno da cidadania na busca de soluções dos problemas sociais e no controle das políticas públicas” (CNAS, 2013a, p. 14), buscando ampliar “as possibilidades para que os(as) usuários(as) possam falar dos seus interesses, das suas possibilidades” (*Ibid*, p. 17). No caso dos termos “certificação” e “certificado”, uma vez que o CNAS possui um longo histórico de envolvimento cartorial com o processo de concessão de certificados a entidades, a disputa em torno da representação, no CNAS, se dá justamente em torno destas entidades privadas, e não amplamente por movimentos sociais. Procurou-se observar em quantas reuniões esse assunto esteve presente. Conforme consta na tabela 2, quanto aos termos “processo eleitoral” e “eleição”, algumas atas traziam apenas um deles ou os dois; por se tratar de um mesmo assunto, a ata foi contabilizada apenas uma vez, independentemente do termo que aparecia (a mesma regra se aplicou para os termos “certificação” e “certificado”).

Tabela 2 – Tema x Quantidade de atas por ano

Temas/ Ano	Quantidade de atas (total por ano)	Processo eleitoral Eleição	Protagonismo	Certificação Certificado
2006	12	9	4	10
2007	11	9	2	11
2008 ⁵⁹	6	3	5	6
2009	9	5	8	9
2010	11	8	9	11
2011	10	7	6	10
2012	10	10	5	9
2013	10	4	3	7
2014	9	6	3	9
2015	10	5	2	7
2016	10	6	1	6
Total	108	72	48	95

Fonte: própria a partir da análise das gestões

⁵⁹ Em 2008, os números são baixos, devido à baixa quantidade de atas analisadas. Por ter acesso a apenas 6 atas de reuniões mensais, a análise, nesse ano, ficou prejudicada.

Conforme a tabela acima revela, de um total de 108 atas (que representam todas as atas disponíveis para leitura dentre os anos 2006-2016), 72 continham os assuntos “processo eleitoral” ou “eleição”; 48 continham referências ao protagonismo no âmbito da representação da sociedade civil e 95 apresentaram debates relacionados à certificação das entidades. Vemos, portanto, que mais da metade das atas, de alguma forma, apresentou alguma menção ao processo eleitoral da sociedade civil, revelando uma preocupação dos conselheiros com a composição.

No caso do “processo eleitoral”, em 2012, a incidência do termo é relativamente alta (se comparada com o número total de atas analisadas daquele ano), relacionada ao debate sobre questões procedimentais do processo eleitoral da gestão 2012-2014. O debate foi impulsionado pelo Acórdão n. 2809/2009 do TCU, que determinou ao CNAS a alteração de seus normativos sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil, de modo que a escolha dos representantes das entidades e organizações recaísse diretamente sobre pessoas físicas e não sobre pessoas jurídicas. Diante da individualização da representação proposta pelo TCU, o CNAS decidiu, portanto, alterar o artigo 5 da Resolução n. 4, de março de 2012, expressando que a “representação das entidades e organizações de assistência social, dos representantes ou organizações de usuários e das entidades e organizações dos trabalhadores do SUAS, na condição conselheiro(a) titular ou suplente, recairá sobre a pessoa física”. Além da outorga da representação à pessoa física, os conselheiros do CNAS, ao longo das reuniões ordinárias de 2012, discutiram sobre as implicações de tal decisão para o processo eleitoral.

Vale ressaltar as consequências representativas que tal individualização traz. Ao se conceder a ocupação de um assento no Conselho a um indivíduo e não a uma pessoa jurídica, abre-se espaço para que o indivíduo queira defender interesses de cunho privado. Interesses, estes, que podem ser divergentes aos interesses do(s) grupo(s) que o indivíduo diz representar, “sob pena de que haja a apropriação privada da *res publica*, por meio do privilégio da pessoa em detrimento da função, numa equivocada concepção de portabilidade da vaga” (OLIVINDO, 2013, *on line*), reforçando um caráter personalista e patrimonialista e pondo em risco o caráter coletivo da representação dos grupos da sociedade civil junto aos conselhos gestores. Na ata da reunião ordinária de abril de 2012, durante o debate sobre tal Acórdão, conselheiros trouxeram tais questionamentos em suas falas:

A Conselheira [nome retirado] se manifestou contrária a essa decisão, com o próximo mandato sendo atípico, mas tendo que haver coerência nessa discussão. Não concordava que a entidade fosse reconduzida com outra pessoa, porque

estavam perdendo a sua coerência, que não era com a decisão judicial, mas sim com a LOAS, sempre defendendo uma representação institucional (Ata da reunião ordinária, abril, 2012, p. 28).

O Conselheiro [nome retirado] falou sobre o modelo anterior, que trazia toda a representatividade, não só da sua entidade, mas dos segmentos da Sociedade Civil, tendo que se tomar cuidado com as determinações do Acórdão, tomando-se determinações que não afetassem o CNAS na ponta (*Ibid*, p. 28).

Apesar das divergências com relação ao que foi estabelecido pelo TCU, o CNAS decidiu acatar a determinação, permanecendo essa decisão até a gestão atual (conforme exposto no artigo 7 de sua Resolução n. 14, de dezembro de 2015⁶⁰).

Quanto ao termo “protagonismo”, no ano de 2009, o termo foi abordado em maior quantidade do que os termos “processo eleitoral” e “eleição”. Tal acontecimento se deu pelo fato de 2009 ser ano da VII Conferência Nacional. Destarte, o termo esteve relacionado tanto à inclusão do “protagonismo do usuário” como tema a ser debatido nesse espaço participativo quanto à participação dos usuários na Conferência (conforme aponta o relato da Comissão Organizadora da VII Conferência na reunião ordinária de abril de 2009) –

Ressaltou que a Conferência estava chamando ao protagonismo do Usuário e que se deveria, de fato, tê-lo como um ator principal nesse processo de construção do Sistema Único da Assistência Social. Que se olhar as Conferências passadas e levantar o número de Usuários que vieram para as Conferências, eles sempre foram o menor número, mesmo tendo a referência legal de que se olhasse para a paridade e depois para a distribuição dos segmentos. Observou que se tirava da Comissão Organizadora como encaminhamento que já se deveria ter a orientação de que, no mínimo, na sociedade civil, 50% da Sociedade Civil, se garantissem um terço de Usuários, porque essa era divisão entre os três segmentos, debate que gostaria de colocar para a Plenária (Ata da reunião ordinária, abril, 2009, p. 50)..

Nos demais anos, o termo “protagonismo” esteve conectado a ideia do controle social, partindo do argumento de que o desenvolvimento do protagonismo da sociedade civil e sua atuação devem estar comprometidos com os ideais de acessibilidade, diversidade, pluralidade e intersetorialidade, conforme apresentado nas reuniões ordinárias de março de 2006 e fevereiro de 2016⁶¹.

Uma outra observação interessante é o ano de 2016. Conforme demonstra a tabela, a

⁶⁰ “A representação no CNAS deverá ser outorgada à pessoa física que componha estatutariamente a entidade ou organização, ou que tenha vínculo comprovado e seja por essa designada em ata de reunião de diretoria”.

⁶¹ “...os usuários são sujeitos coletivos, expressos nas diversas formas de participação, nas quais esteja caracterizado o seu protagonismo direto, enquanto usuário” (Ata da reunião ordinária, março, 2006, p. 18). “...o CNAS deve ser referência nacional para o Controle Social no âmbito da política de Assistência Social e reconhecido por sua gestão estratégica, formação e capacitação para os conselheiros, efetiva articulação com os conselhos de Assistência Social e estaduais, municipais e DF, desenvolvimento do protagonismo da sociedade civil e a atuação comprometida com e a partir da acessibilidade, diversidade, pluralidade e intersetorialidade” (Ata da reunião ordinária, fevereiro, 2016, p. 13).

incidência do termo “protagonismo” nas reuniões é relativamente menor, se comparado com os anos anteriores. Isso se deve ao fato que, nesse ano, o contexto político passou por profundas transformações, resultando em uma defesa em torno da assistência social como política pública, mediante as possíveis mudanças na provisão de serviços e benefícios socioassistenciais (como o Decreto n.8.805, alterando o regulamento do Benefício de Prestação Continuada e a PEC 241, que trouxe a proposta de um novo regime fiscal). Dessa forma, a ocorrência do termo se relacionou mais à defesa do protagonismo das populações como usuários e beneficiários da assistência social do que ao contexto do processo eleitoral e da representação de segmentos no Conselho.

Com relação aos termos “certificação” e “certificado”, o CNAS avaliava, até o ano de 2009, os pedidos de certificação das entidades. Havia uma extensa parte da reunião reservada à avaliação desses processos de certificação – o que explica a ocorrência dos termos “certificação” ou “certificado” em quase todas as reuniões. Conforme apontado anteriormente, em 2009, a certificação passou a ser uma função dos ministérios e não mais do Conselho. Com isso, o aparecimento do termo nos debates já não se relacionava mais à avaliação dos processos, mas à sua nova função: a de acompanhar e fiscalizar o processo no MDS, apreciar o relatório anual, emitido pelo mesmo Ministério, com as entidades e as organizações certificadas como beneficentes e encaminhá-lo para o conhecimento dos demais conselhos de assistência social, em todos os níveis da Federação (conforme o artigo 42 da Lei n. 12.101, de 2009).

É fato que, antes de 2009, o processo de certificação das entidades exigia um extenso tempo das reuniões ordinárias, podendo influenciar o andamento dos debates e restringir o tempo disponível para se ter uma discussão mais aprofundada a respeito do processo eleitoral e da participação social no Conselho. No entanto, com a transferência de função, apesar do CNAS continuar abordando o tema da certificação em suas reuniões, tal recorrência não parece interferir na ocorrência de debates a respeito da representação da sociedade civil; ou seja, não parece restringir ou ter ligação com o aparecimento dos termos “processo eleitoral” ou “eleição”.

Retomando à análise inicial da composição do CNAS nos últimos dez anos, além da persistente presença de organizações religiosas, ainda é perceptível a tímida presença de movimentos sociais. Nas gestões em questão, o Movimento Nacional de População de Rua (MNPR) e o Fórum Nacional de População de Rua se destacam, por serem as associações de base popular que mais se repetiram – três gestões cada uma. Outros movimentos e organizações de base popular que se destacam são: o Movimento Nacional de Meninos e

Meninas de Rua (2006-2008), a União Brasileira de Mulheres (2012-2014), a União de Negros pela Igualdade (2012-2014) e a Rede Nacional de Pessoas Trans (2016-2018). No entanto, a participação desse tipo de associação ainda se mostra menor do que a presença de organizações religiosas (se compararmos a composição de cada gestão, como mostra o Apêndice A, muitas organizações religiosas se repetiram).

Quanto ao tipo de população ao qual as organizações dizem representar, percebe-se uma forte presença de organizações em prol de pessoas com algum tipo de deficiência – uma justificativa histórica seria o fato de organizações em prol de deficientes existirem anteriormente à Constituição de 1988, conforme veremos no histórico da ONEDEF, no próximo capítulo. Com exceção da gestão 2012-2014 (que incluiu população de rua, idosos, mulheres e negros), até a gestão atual, as outras composições pareceram ter se concentrado em organizações, representantes do segmento dos usuários e das entidades, em prol de pessoas portadoras de deficiência. Cabe ressaltar, no entanto, uma clara modificação na composição atual, com a presença de organizações representantes da população cigana, do segmento transgênero e de fóruns compostos por usuários da assistência social. Uma justificativa para tal acontecimento pode ter sido a própria resolução n.11, emitida pelo CNAS em 2015, caracterizando os usuários e organizações de usuários da assistência social. Caberá observarmos as próximas gestões, a fim de percebermos se tal tentativa de diversificação é mantida.

Por fim, a análise da composição dos últimos dez anos do CNAS revelou que a assistência social, por ser uma política pública que ainda está em processo de consolidação, ainda carrega um vício de origem: as organizações beneficentes, religiosas e coordenadoras⁶² ainda se mostram fortemente presentes. De fato, o Conselho já passou por importantes transformações em sua estrutura, como a questão da certificação das entidades e as resoluções que procuraram definir os usuários e trabalhadores da assistência social. No entanto, sendo um espaço deliberativo, que possui o objetivo de abrir espaço para a participação social, a questão da heterogeneidade da composição, abordada no capítulo anterior, ainda se apresenta em um nível aquém do desejado.

A respeito desse nível de heterogeneidade em que o CNAS se encontra, importantes questionamentos podem ser feitos. Tendo em vista a importância histórica das entidades na consolidação da política de assistência social, onde inseri-las se for retirada a representação de

⁶² Utilizando o conceito de Lavallo *et al* (2004, p. 15) de organizações coordenadoras – “organizações horizontais criadas por outras organizações para atuar em rede, articular a ação dos seus membros e representar os interesses dos seus criadores institucionais”.

tal segmento da composição do CNAS? É inegável o peso histórico das entidades beneficentes na prestação de serviços socioassistenciais; portanto, como inclui-las na discussão da gestão da política pública da assistência social, sem que a representação da sociedade civil fique limitada a tal tipo de organização. Outro aspecto importante a ser ressaltado é a própria questão dos usuários.

Segundo o artigo 2, da Resolução do CNAS n. 11, de 2015, os usuários seriam considerados cidadãos “que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos social e pessoal, que acessam os serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda no âmbito da Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”. Por se encontrarem em situação de vulnerabilidade e risco social, tem-se o problema da falta de organização dos usuários, devido, muitas vezes, às suas difíceis localizações geográficas, ao próprio caráter da população em questão (como, por exemplo, no caso da população idosa ou dos indivíduos com autismo, que podem ter perdido a capacidade de falar por si mesmos), à falta de capacitação técnica e ao desconhecimento acerca dos direitos socioassistenciais que lhes são assegurados – o que dificulta a representação desse segmento em espaços participativos. Dessa forma, como reforçar a representação dos usuários, considerando essa fragilidade organizativa?

Conforme observado anteriormente, o Conselho, em suas resoluções, trouxe definições acerca do que caracteriza como representações legítimas de usuários e trabalhadores. No entanto, apesar de tais definições serem vagas, havendo uma ausência de delimitações claras do que constitui cada segmento que faz parte do CNAS, essa falta de clareza também traz um aspecto positivo. Mediante a incipiente organização dos usuários, a representação de grupos da população ainda excluídos politicamente pode ser feita por meio de entidades e demais atores coletivos que dizem falar em nome desses grupos. A inclusão das entidades de assessoramento e de defesa e garantia de direitos seria, então, uma solução para a frágil força de organização dos usuários.

O presente capítulo revelou, portanto, que a questão da heterogeneidade da composição do CNAS ainda permanece longe de estar resolvida, esbarrando em impasses de complexa resolução. Como estimular uma maior presença dos usuários no Conselho? Como representar usuários que não possuem capacidade organizativa? Como situar as entidades na gestão socioassistencial sem que haja sobreposição desse segmento sobre os outros? Claramente, essa pesquisa não possui capacidade analítica para responder todos esses questionamentos, deixando as perguntas em aberto para discussões e reflexões posteriores. Tais problematizações são necessárias para a consolidação do CNAS como um espaço de

gestão compartilhada e de protagonismo social dos usuários da assistência social. Conforme Paula (2013, p. 95) argumenta, “quando nos referimos à Assistência Social, temos claro que estamos tratando de um ‘objeto’ em construção, permanentemente disputado, o que confere possibilidades cívicas, institucionais e políticas em um permanente devir”. Cabe, entendermos, a seguir, o porquê deste ser um espaço importante para as organizações de usuários e trabalhadores que disputam tal arena de interação com o Estado. Por que, mediante a supremacia das entidades, as organizações de usuários e trabalhadores têm mantido o Conselho como um importante repertório de interação com o Estado?

CAPÍTULO 5 – A ATUAÇÃO DOS ATORES COLETIVOS DENTRO E FORA DO CNAS

No capítulo anterior, verificamos que, embora existam dilemas com relação à participação da sociedade civil, há um esforço, mesmo que incompleto, por parte do CNAS, em promover uma diversidade representativa do segmento dos usuários. Neste capítulo, portanto, partiremos para o exame de dois atores coletivos com históricos distintos: a Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos (ONEDEF) e o Movimento Nacional de População de Rua (MNPR), com a finalidade de avaliar como ambas interagem com o Estado, na busca de seus objetivos. Dessa forma, objetiva-se verificar como elas consideram a importância de suas participações no Conselho, no processo de formulação de estratégias de ação e em suas dinâmicas de mobilização e como o conceito de autonomia, apresentado anteriormente, pode ser aplicado em cada caso.

Assim, em primeiro lugar, analisaremos, separadamente, aspectos de cada ator coletivo, para, em seguida, fazermos uma comparação entre eles. Cabe salientar que, para essa parte da pesquisa, foram realizadas oito entrevistas com atores importantes de cada organização (quatro para cada). Cada entrevistado está representado por uma letra do alfabeto, com a finalidade de guardar suas identidades. Nem todos os entrevistados pertencem aos atores coletivos em questão. Tal fato se justifica na medida em que cada entrevista seguiu o método “bola de neve”, ou seja, um entrevistado indicou um indivíduo ou organização relevante a participar da pesquisa; dessa forma, uma vez que os atores coletivos atuam em redes com outras organizações, alguns entrevistados são de organizações relacionadas aos objetos de estudo e às organizações selecionados.

Outra justificativa se encontra no próprio contexto nacional do momento de realização da pesquisa – devido às latentes mudanças políticas e às mobilizações ao redor do país, alguns atores não se encontraram disponíveis para serem entrevistados. Por fim, por se tratarem de organizações nacionais, as barreiras geográficas também influenciaram na escolha dos entrevistados, uma vez que alguns indivíduos não quiseram ser entrevistados por meios eletrônicos ou por telefone. Dessa forma, aponto para o viés de que nem todos os atores coletivos e individuais que poderiam ser importantes para o presente estudo foram entrevistados. Porém, todos os entrevistados foram importantes para a análise (um roteiro padrão de perguntas se encontra no Apêndice B):

Por parte do MNPR:

Entrevistado A – ator do próprio Movimento

Entrevistado B – ator de organização parceira do Movimento

Entrevistado C – ator de organização parceira do Movimento

Entrevistado D – ator do próprio Movimento

Por parte da ONEDEF:

Entrevistado E – ator da organização

Entrevistado F – ator de organização filiada

Entrevistado G – ator de organização filiada

Entrevistado H – ator de organização filiada

5.1 O Movimento Nacional da População de Rua (MNPR)

5.1.1 Surgimento e atuação

Durante os anos 90, ocorreram diversas mobilizações⁶³ em cidades brasileiras principais, tornando visível a situação da população em situação de rua. Nesse contexto, em 2005, nasceu o MNPR, apoiado pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR). Seu nascimento foi impulsionado, principalmente, pelas manifestações ocorridas após o “massacre dos moradores de rua”, em 2004, em que 15 moradores de rua foram vítimas de atos violentos no centro de São Paulo. Segundo Costa (2007), o que tornou tal acontecimento ainda mais polêmico foi a suspeita dos responsáveis pelo atentado serem policiais militares, sendo que os culpados nunca foram encontrados ou punidos.

Dessa forma, um ano após o acontecimento e logo após a sua criação, o Movimento participou, juntamente com outras organizações, do Ato Contra o Massacre da População de Rua, organizado pela Pastoral do Povo da Rua, com o intuito de chamar a atenção das autoridades e da população, para a situação de impunidade e para o constante perigo enfrentado, cotidianamente, pelas pessoas em situação de rua. Tal ato, portanto, serviu como marco para a consolidação do MNPR, como um movimento nacional em defesa dos direitos desse segmento da população.

⁶³ Uma importante mobilização que surgiu nesse período foi o “Grito dos Excluídos”, que teve sua primeira edição realizada em 1995. Sendo uma manifestação popular, aberta à participação plural de pessoas, grupos, entidades e movimentos sociais, é também um espaço em que todos os participantes se juntam em prol das causas dos “excluídos”. A primeira edição foi realizada em setembro de 1995, como iniciativa das Pastorais Sociais, com a intenção de denunciar a exclusão e valorizar os sujeitos sociais. Mais informações: <http://www.gritodosexcluidos.org/historia/>. Acessado em 25 de março de 2017.

Naquele apertado espaço, todos foram gradativamente se amontoando e se ajeitando, até que às 12h20 já haviam umas 500 pessoas, juntamente com toda parafernália alegórica e festiva de bandeiras, percussões, placas, apitos, faixas, cartazes e bandeirinhas. O que era notável em toda aquela movimentação era a multiplicidade dos personagens envolvidos. Participavam deste drama inúmeros atores sociais: religiosos vestidos com seus respectivos figurinos, políticos, algumas figuras sujas e alcoolizadas, usuários de albergues, catadores com carroças, representantes e lideranças de sindicatos, movimentos e organizações sociais, jornalistas e fotógrafos (COSTA, 2007, p. 154).

No início, sua atuação estava concentrada, principalmente, em Belo Horizonte e São Paulo. Atualmente, o Movimento atua em 16 estados pelo Brasil. Segundo a cartilha apresentada pelo próprio Movimento (2010), as principais bandeiras que orientam sua luta são o resgate da cidadania, a concessão de salários e moradia dignos e atendimento à saúde, sendo guiados por princípios democráticos, éticos, de solidariedade e de valorização da atuação do coletivo. Em 2006, ocorreu, também no centro da capital paulista, o “Dia de Luta do Povo da Rua”, organizado por atores diretamente ligados ao Movimento e com a participação de uma diversidade de organizações, como a Pastoral do Povo da Rua, o MNCR, a Rede Rua e a Organização do Auxílio Fraternal (OAF), com a proposta de “dar visibilidade à questão da população de rua na cidade de São Paulo e chamar a atenção das autoridades públicas para este problema” (COSTA, 2007, p. 158).

Por meio dessa tônica, a manifestação possuía um caráter eminentemente reivindicatório, com pedidos em torno da garantia da concessão de direitos de moradia e de trabalho, juntamente com reivindicações explícitas em prol do fim dos massacres e do sofrimento causado pelo mau tratamento da polícia e das políticas higienistas do governo. Além das reivindicações, a manifestação tinha a finalidade de lançar o “Dossiê Fórum Centro Vivo” e entregá-lo ao, então, prefeito da cidade, Gilberto Kassab (*Ibid*). Contendo diversos capítulos, tal dossiê, elaborado pelo Fórum Centro Vivo (FCV)⁶⁴, sistematizou e relatou os casos de violência e violação de direitos relacionados aos moradores de rua, catadores de materiais recicláveis, trabalhadores ambulantes e crianças e adolescentes em situação de rua, a fim de denunciar e demandar políticas sociais e urbanas inclusivas.

Dessa forma, vemos por meio da participação do MNPR em mobilizações, sua consolidação como um movimento de caráter popular, em prol da luta e da contestação, visando a vocalização das necessidades da população em situação de rua, frente à atuação do governo. No entanto, de forma paralela à atuação reivindicatória do MNPR, articulações com

⁶⁴ Fundado em 2000, o Fórum surgiu a partir de um encontro, realizado na USP, entre a Central dos Movimentos Populares (CMP) e a União dos Movimentos de Moradia (UMM), com o objetivo de lutar pelo direito dos cidadãos permanecerem no Centro e transformá-lo em um local mais democrático. Mais informações: <https://girame.wordpress.com/em-movimentos-e-redes/forum-centro-vivo/>. Acessado em: 10 de abril de 2017.

o governo também foram feitas. Em 2004, com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), atribuiu-se o atendimento da população em situação de rua à Proteção Social Especial⁶⁵. Viu-se, a partir desse momento, o surgimento de uma interação maior entre o governo e os movimentos em prol dessa população. No mesmo ano de criação do Movimento, 2005, realizou-se o I Encontro Nacional de População em Situação de Rua⁶⁶. Nesse Encontro, representantes do governo e organizações da sociedade civil (incluindo o MNPR) se reuniram, com o propósito de definir estratégias para lidar com a questão da população de rua, propiciando subsídios para o começo da formulação da Política Nacional para a População de Rua e para a formulação da Lei n. 11.258, de 2005, que alterou a LOAS, quanto ao atendimento das pessoas em situação de rua.

Assim, em dezembro de 2009, a Política Nacional de População em Situação de Rua foi instituída, por meio do decreto presidencial 7053⁶⁷, havendo também a institucionalização de um Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento dessa política⁶⁸, composto por representantes de diversos ministérios e de organizações e entidades de âmbito nacional que trabalham com a população em situação de rua e/ou defendem seus direitos. Conforme vimos na tabela 1, a partir de 2008, o Movimento vem participando da composição do CNAS⁶⁹, tanto como titular quanto como suplente. Portanto, entre suas estratégias de atuação, está a participação e organização de protestos e manifestações de rua, a presença em fóruns, conselhos, conferências e outros espaços participativos com a presença de gestores públicos e

⁶⁵ A Proteção Social Especial é uma modalidade de atendimento socioassistencial que se destina a atender famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por uma série de fatores. São situações, portanto, que requerem acompanhamento individual e processos que assegurem mais atenção e flexibilidade em suas soluções protetivas.

⁶⁶ Os objetivos do Encontro foram de conhecer as principais demandas da população de rua e discutir estratégias para a participação popular e controle democrático das políticas públicas destinadas a essa população. Participaram de tal encontro gestores da assistência social, representantes de organizações e de entidades da sociedade civil e representantes de secretarias e assessorias do MDS. Retirado do Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua (MDS, 2006).

⁶⁷ Segundo o artigo 6 do Decreto, dentre as diretrizes da Política, estão a responsabilidade do poder público pela sua elaboração e pelo seu financiamento, a participação da sociedade civil, por meio de entidades, fóruns e organizações da população em situação de rua, na elaboração, acompanhamento e monitoramento das políticas públicas e incentivo e apoio à organização da população em situação de rua e à sua participação nas diversas instâncias de formulação de políticas e controle social.

⁶⁸ Segundo o artigo 9, o Comitê seria integrado por um representante (e seu respectivo suplente) dos seguintes órgãos: Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério das Cidades, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério dos Esportes e Ministério da Cultura. Sendo um comitê paritário, a sociedade civil teria nove representantes titulares (com seus respectivos suplentes), sendo cinco de organizações de âmbito nacional da população em situação de rua e quatro de entidades que tenham como finalidade o trabalho com a população em situação de rua.

⁶⁹ Conforme também pode ser observado na tabela, o Movimento Nacional participou no CNAS nas gestões 2008-2010, 2010-2012, 2014-2016. Nas gestões 2012-2014 e 2016-2018, o Movimento esteve presente por meio da participação do Fórum Nacional, uma vez que os atores que são enviados para representar o Fórum são sempre pertencentes ao Movimento, fazendo com que as duas organizações estejam diretamente interligadas.

o envio de ofícios ao Ministério Público. Tendo em vista essa atuação, Costa (2007) afirma que o estudo de uma abordagem dicotômica dentro/ fora do Estado corre o risco de não considerar, devidamente, as relações que cruzam e são suporte ao movimento social. Devemos, portanto, ter em mente tal consideração, para fazer uma análise mais ampliada da atuação do MNPR.

5.1.2 *Relação Estado-Sociedade Civil*

Com base no breve histórico fornecido acima, vemos que o MNPR apresenta objetivos e metas políticas altamente diversificados, uma vez que sua interação com o governo tangencia diferentes áreas, como a assistência social, a saúde, questões envolvendo direitos humanos e segurança alimentar. Isso demonstra, portanto, o próprio caráter do Movimento, ou seja, seu conjunto de atuações e objetivos não se restringe a um tema único. Apesar de ser bastante atuante em torno da temática habitacional (visando a figura da rua, como um espaço publicamente reconhecido como impróprio para se dormir, trabalhar e viver), há referências às esferas da justiça, saúde, trabalho, educação e assistência social (COSTA, 2007), considerando que políticas relacionadas a pessoas em situação de rua envolvem uma variedade de necessidades que devem ser conjuntamente atendidas – “Deste modo, o arco de reivindicações proposto pelo MNPR, apesar de conectar-se com as demandas dos movimentos populares de moradia do Centro [de São Paulo], não se restringe ao tema da habitação” (*Ibid*, p. 175).

Tal diversidade também se liga à dualidade que existe como elemento construtivo do Movimento. Ao considerarmos que o MNPR nasceu de um trágico acontecimento que ocorreu com moradores de rua em São Paulo, o Movimento se identifica com dois tipos de discursos muito presentes em sua atuação e, por vezes, explorados de forma conjunta; “esta ambiguidade, ao mesmo tempo em que embaraça as certezas, também potencializa sua eficácia estratégica e discursiva do próprio movimento” (*Ibid*, p. 180). De um lado, então, o MNPR luta pela criação de possibilidades, relacionadas ao resgate do trabalho e da moradia digna, para que a população não caia em situação de rua; de outro, está o “direito à rua”, como uma necessidade de afirmação de um espaço que seja reconhecido como um lugar de estadia para um amplo número de pessoas deslocadas e excluídas da sociedade.

Tem-se, portanto, um discurso ambíguo referente à dificuldade de se encontrar saídas unilaterais a um problema complexo e que possui facetas relacionadas a diversas áreas de atuação, provocando uma dispersão em suas próprias demandas. Essa dispersão reivindicatória foi evidenciada na fala de um dos entrevistados, ao abordar a questão do

combate ao crack em São Paulo:

A questão do crack, hoje, não é problema só da saúde; é problema da saúde, da assistência social, da habitação, do trabalho, da educação e dos direitos humanos. Então, a gente conseguiu reunir várias secretarias junto com a sociedade civil, para discutir como reduzir o crack na população em situação de rua, na cidade de São Paulo. Só estou falando isso, para você entender como a política, quando ela acontece de verdade, ela reduz a população de rua e reduz o uso do álcool e das drogas (Trecho da fala do Entrevistado A).

Tais demandas múltiplas (e, por vezes, contraditórias) influenciam, inclusive, a forma como o Movimento interage com o Estado e escolhe seus repertórios. Com relação a essa constante necessidade de reafirmação do direito à rua, vemos, então, um MNPR que nasceu com o objetivo de lutar pela consolidação dos direitos da população em situação de rua, estando, ao mesmo tempo, bastante inserido no contexto de luta da população de rua de São Paulo, com a participação em manifestações contra a passividade do governo com relação ao massacre dos moradores de rua da Praça da Sé. Dessa forma, o Movimento se consolidou, por meio das mobilizações em que participou, possuindo, como forte forma de atuação, o embate com o governo:

O Movimento se junta a movimentos de moradia em ações específicas e lutas específicas em locais, como a luta manicomial em alguns estados; daí, vai para a rua, para o embate, para o enfrentamento, para o “Grito dos Excluídos”, ou seja, esses espaços de movimento social mesmo, tendo uma atitude de mais enfrentamento com o Estado (Trecho da fala do Entrevistado D).

Seu surgimento foi impulsionado pelo MNCR, tendo surgido, nacionalmente, no Festival Lixo e Cidadania, que ocorreu em Belo Horizonte, em 2005, e foi organizado pelo MNCR. A partir do seu início em parceria com outro movimento nacional, o Movimento fez parte de diversas outras mobilizações, como a participação do “Ato contra o Massacre da População de Rua”, em 2005 e a organização do “Dia de Luta do Povo da Rua”, em 2006. O primeiro caso, como mencionado anteriormente, foi uma manifestação a respeito do massacre a moradores de rua, na Praça da Sé, em 2004; segundo relata Costa (2007, p.154), dentre os protestos sendo feitos, os militantes reivindicavam o direito desse segmento da população viver e trabalhar na rua – “No chão e no entorno da cruz, havia caixas de papelão, latas e latinhas de refrigerante vazias, pilhas de papel e garrafas plásticas, todo um conjunto de objetos que diziam respeito ao chamado lixo urbano e ao material de grande número de pessoas que vivem nas ruas de São Paulo”. Com relação à segunda mobilização, o ato tinha a proposta de dar visibilidade à questão da população de rua em São Paulo, havendo, portanto, a

inclusão de uma heterogeneidade de reivindicações, como o direito à moradia, trabalho, saúde, educação e cultura. No entanto, os protestos quanto à utilização de uma política higienista também eram visíveis e latentes (*Ibid*).

Dessa forma, tendo em vista o conceito de “repertórios de interação”, de Abers *et al* (2014), o Movimento fez uso, principalmente quando do seu surgimento, de um repertório contencioso, frente a um governo visto como omissor com relação às necessidades da população em situação de rua, conforme visto no “Dia de Luta do Povo da Rua” (COSTA, 2007). Durante tal mobilização, os militantes se reuniram em frente à Câmara Municipal de São Paulo, com a finalidade de conversar com o, então, prefeito da cidade, Gilberto Kassab; no entanto, a tentativa se mostrou frustrada – “Anderson pega o microfone e discursa: ‘Nunca um prefeito de São Paulo ousou receber um morador de rua em audiência, hoje seria a primeira oportunidade e foi deixada de lado pelo Kassab’” (*Ibid*, p. 162).

No entanto, tendo em vista a questão da autonomia (apresentada no terceiro capítulo), como a capacidade do ator coletivo se relacionar com outros atores políticos ou sociais, a partir dos objetivos estabelecidos, sem perder seu distanciamento crítico (TATAGIBA 2010), o Movimento também tem se tornado adepto do engajamento institucionalizado em espaços participativos e de uma abordagem comunicativa com atores estatais, relacionado com a luta do Movimento pela busca de moradia, dignas condições de trabalho e demais provisões sociais. Conforme visto no histórico anterior, em setembro de 2005, o MNPR participou do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, organizado pelo MDS, contando com a participação de gestores e representantes de secretarias e assessorias da assistência social, representantes de organizações não-governamentais, entidades e fóruns relacionados com a população de rua e especialistas e professores pesquisadores. Assim, mediante a interação com outros atores sociais e com o governo, o MNPR trabalhou na exposição de desafios e estratégias para a construção de políticas e ações destinadas a esse segmento da população.

Portanto, é possível verificarmos que, ao mesmo tempo em que, em nível estadual, o Movimento atuava no combate às ações governamentais, em nível federal, tal ator recorria a mecanismos de participação institucionalizada, com o propósito de influenciar diretamente na gestão e na produção de determinadas políticas. Tal adoção simultânea de repertórios variados se relaciona o próprio nível de abertura dos governos ao diálogo com tal população. Assim, de um lado, um governo que se mostra fechado à interação com os movimentos populares de rua; de outro, um governo federal que se mostra gestor de uma política voltada à promoção de camadas excluídas da população –

O ministro Patrus Ananias, em sua fala de abertura do Encontro, afirmou o caráter prioritário que essa temática possui dentro do MDS, uma vez que este Ministério foi criado exatamente para cuidar e promover os mais pobres, entre os quais se encontram aqueles que vivem em situação de rua [...] Apontou que a implantação do SUAS, nesse momento histórico, implica na construção, respeitadas as diferenças regionais e especificidades locais, de uma grande rede de proteção e promoção social [...] fazendo referências à possibilidade de se pensar a inclusão produtiva como estratégia para o enfrentamento da questão da população de rua (Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua, MDS, 2005, p. 22-23).

Tal Encontro, então, abriu caminho para a consolidação da utilização da participação institucionalizada como repertório de interação com o Estado. Com relação à continuidade do engajamento institucional do Movimento, é possível inferir uma inserção sem interrupções do MNPR nos espaços de participação institucionalizada, mantendo-os como um espaço de atuação, desde o seu surgimento como um movimento da sociedade civil. Tal aspecto apareceu retratado nas falas de dois entrevistados:

Para nós, a importância de estar nos conselhos nacionais, estaduais e municipais é fundamental. Nas cidades onde tem o Movimento, nós temos representações nos conselhos; com representação do Movimento, conseguimos adentrar nos conselhos (Trecho da fala do Entrevistado A).

O Fórum sempre se colocou como um mecanismo de diálogo nas instâncias governamentais, nos conselhos e com os próprios gestores. Então, esse caminho do diálogo e da institucionalização de comitês tem se mostrado o melhor caminho (Trecho da fala do Entrevistado D).

O primeiro Entrevistado, portanto, ao abordar sobre a importância fundamental da presença nos conselhos gestores em todos os níveis, revela também a importância do contínuo envolvimento do Movimento em instâncias participativas. Com relação à segunda fala, por sua vez, o Entrevistado D se refere ao Fórum Nacional da População de Rua, como sendo uma organização que foi criada pela reunião de diversos atores coletivos, como o MNPR, a Pastoral do Povo da Rua, associações de catadores, o núcleo de pesquisa NEPPoS⁷⁰ e alguns Fóruns estaduais de população de rua, com o objetivo de fomentar o debate sobre políticas voltadas para o segmento da população de rua, mantendo uma rede articulada de entidades e movimentos. Dessa forma, tal organização faz uso, de forma predominante, do diálogo com atores governamentais; tendo sido originado a partir do MNPR e estando diretamente conectado às causas e aos objetivos do Movimento, o Fórum pode ser visto como um exemplo da continuidade da interação institucionalizada do Movimento com o Estado.

⁷⁰ O Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social, da Universidade de Brasília, é vinculado ao Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM) e ao Departamento de Serviço Social (SER), tendo, como objetivo principal, a construção de um espaço interdisciplinar e interinstitucional de reflexão e troca de conhecimento.

Atualmente, o MNPR ocupa cadeiras em quatro conselhos nacionais; são eles: CNAS, CNS, Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH) e Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Ao analisarmos os formatos das instituições participativas em que o MNPR faz parte, também observamos a presença de uma variedade de espaços institucionalizados. Além dos conselhos e das conferências de políticas públicas, o Movimento também se faz representado em fóruns, encontros e em comitês, como o Comitê Técnico de Saúde da População em Situação de Rua⁷¹ e do Comitê de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional (CiampRua)⁷², tanto a nível nacional quanto regional.

Pouco após a sua criação, o MNPR passou a integrar as discussões a respeito da elaboração da Política Nacional da População em Situação de Rua, compondo, em 2006, um Grupo de Trabalho Interministerial, juntamente com outros atores do governo e da sociedade civil⁷³, “para abrir um amplo processo de estudos e elaboração de propostas com participação social na definição do conteúdo da política” (MNPR, 2010, p. 31). Assim, com relação à importância de tal repertório para a atuação do Movimento, foi percebida por meio das entrevistas com alguns atores do Movimento, que a possibilidade de sustentação de posicionamentos e propostas nos arranjos participativos parece ser satisfatória. Conforme podemos ver na seguinte fala:

Eu vejo a participação do Movimento de forma muito positiva. Eu acho que essa participação é muito rica, muito boa, de muito aprendizado e de muita troca (Trecho da fala do Entrevistado D).

Analisemos, pois, a seguinte fala:

Quando você tem representação e representatividade dentro do Conselho, fica muito fácil para passar pauta. Nós não temos representante no Conselho Nacional das Cidades; trazer a pauta sobre população em situação de rua é muito difícil nesse conselho. Por exemplo, o Conselho Nacional de Assistência Social... quando ele faz

⁷¹ Instituído pela Portaria n. 3.305, de dezembro de 2009, o Comitê Técnico de Saúde para a População em Situação de Rua é composto por representantes de secretarias do Ministério da Saúde, da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), do MNPR, do Médico Sem Fronteiras, da Pastoral Nacional do Povo da Rua, do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e do Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde (CONASEMS). Tal Comitê tem, como atribuições, propor ações que visem garantir o acesso à saúde, pela população em situação de rua, acompanhando e avaliando ações do Ministério da Saúde com relação a essa população.

⁷² O CiampRua tem as atribuições de monitorar e avaliar as ações da Política Nacional para a População em Situação de Rua, tanto em âmbito federal quanto estadual e municipal, assegurando a articulação intersetorial das políticas federais e propondo formas de divulgação de tal Política.

⁷³ O GT foi composto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério das Cidades, Ministério da Educação, Ministério da Cultura, Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Justiça, Secretaria Especial de Direitos Humanos, Defensoria Pública da União, MNPR, Pastoral do Povo da Rua e CONGEMAS.

resoluções... como a Tipificação, hoje, só existem, para a população de rua, porque teve conselheiro e discussão, para a população de rua conseguir entrar para o Bolsa Família. A população de rua, hoje, está no Cadastro Único, porque a gente foi trazendo essa pauta. Quando você não está no conselho, quando você não tem uma discussão, nada acontece (Trecho da fala do Entrevistado A).

Aqui, o Entrevistado A mostra que, nos conselhos nacionais em que há representação do Movimento, a organização consegue oportunidades para inserir assuntos relacionados à população em situação de rua na pauta de discussões. Dessa forma, ao defender a existência de uma capacidade de deliberação nos espaços conselhistas, o Entrevistado também defende a representação por meio da presença; ou seja, à medida que há a presença de atores do Movimento nos conselhos nacionais, abre-se a possibilidade de representação e de sustentação de seus interesses. Conforme apresentado pela referida fala, no caso da assistência social, benefícios e programas para a população em situação de rua só foram criados, por causa da participação de atores relacionados com a causa nos conselhos nacionais – sem representação, não haveria discussão. Destarte, a importância da participação institucionalizada estaria diretamente conectada à presença nos espaços dos conselhos nacionais, sendo importante para avançar nas conquistas na população de rua.

Tendo em vista o princípio democrático e o resgate da dignidade da população em situação de rua, dentre as conquistas obtidas pelo MNPR, por meio da participação institucionalizada no campo da assistência, está a aprovação da Lei n. 11.258, de dezembro de 2005, como resultado das demandas apresentadas no I Encontro Nacional de População em Situação de Rua. Tal lei acrescenta, na organização da assistência social, a criação de programas de amparo e serviços de atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social e a pessoas que vivem em situação de rua, alterando, portanto, a LOAS. Além dessa alteração, conforme o Entrevistado A expressou em sua fala, um dos maiores avanços do Movimento, por meio da participação conselhistas, foi a aprovação da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, com a resolução do CNAS n. 109, de novembro de 2009 (período em que o Movimento já fazia parte da composição do CNAS). Organizou-se, portanto, a prestação de serviços socioassistenciais em níveis de complexidade do SUAS, trazendo, então, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua⁷⁴, na Proteção Social Especial de Média Complexidade.

⁷⁴ Segundo a Resolução do CNAS n. 109, de novembro de 2009, o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua é “ofertado para pessoas que utilizam as ruas como espaço de moradia e/ou sobrevivência. Tem a finalidade de assegurar atendimento e atividades direcionadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de fortalecimento de vínculos interpessoais e/ou familiares que oportunizem a construção de novos projetos de vida”.

Durante a gestão 2008-2010, a discussão da Tipificação foi empreendida pela Comissão de Política do CNAS e, dentre seus integrantes, estava um representante do Movimento. Durante o mesmo período, o mesmo representante também fazia parte do Grupo de Trabalho para a elaboração da Política Nacional da População em Situação de Rua, havendo a possibilidade de discussão, em ambos os espaços, dos serviços socioassistenciais prestados a esse segmento da população. Tal fato foi evidenciado em duas ocasiões: primeiro, nos relatos da Comissão de Política, feitos na reunião plenária de outubro de 2008, em que o histórico sobre o processo de construção da Política foi apresentado aos conselheiros, a partir da realização do I Encontro Nacional, em 2005.

A segunda ocasião está presente na ata da reunião ordinária de outubro de 2009, em que a Comissão de Política, mediante apresentação de propostas para a prestação dos serviços de acolhimento institucional⁷⁵, como parte integrante do Serviço de Proteção Especial de Alta Complexidade, sugeriu que fosse considerado o que estava sendo discutido na elaboração da Política Nacional das Pessoas em Situação de Rua. Entretanto, devido ao fato de que a presente pesquisa não analisou as atas das reuniões da Comissão de Política, não é possível inferir sobre o nível de participação do representante do MNPR nos debates. Por meio da leitura das atas de 2009 (com a finalidade de se verificar os relatos da Comissão nas reuniões ordinárias no CNAS com relação à Tipificação), foram poucas as falas desse representante nas reuniões ordinárias. Reitero, no entanto, que, pela falta de uma análise das reuniões da própria Comissão, não é possível concluir seu nível de participação.

Destarte, há uma complementariedade entre os objetivos buscados pelo MNPR em suas manifestações e sua participação em espaços institucionalizados. Conforme apresentado acima, nas mobilizações que foram realizadas na cidade de São Paulo, na época do governo Kassab, os militantes apresentaram uma heterogeneidade de demandas, encontrando apoio em iniciativas governamentais. Conforme o Entrevistado A ressaltou em sua fala, na época do governo Lula (e, em menor escala, do governo Dilma), as políticas em prol da população de rua progrediram de forma considerável, proporcionando visibilidade para essa população:

O Lula, em oito anos, fez muita coisa para a população de rua; criou o disque 100, várias questões para atendimento, deu uma visibilidade, deu um decreto... A interação com o governo tem momento que é fácil e tem momento que é difícil. Se pegar um governo que dialoga e que discute, é bom; quando se pega um governo que começa a trazer política higienista, temos que ir para o confronto, acionar Ministério Público e ir na Defensoria (Trecho da fala do Entrevistado A).

⁷⁵ Segundo a Resolução do CNAS n. 109, de novembro de 2009, o serviço de acolhimento institucional diz respeito ao “acolhimento em diferentes tipos de equipamentos, destinado a famílias e/ou indivíduos com vínculos familiares rompidos ou fragilizados, a fim de garantir proteção integral”.

No entanto, apesar dessa alegada importância da participação conselhistas para o Movimento, relembro as observações feitas no capítulo anteriormente, a respeito da heterogeneidade da composição do CNAS. Apesar do Entrevistado A falar sobre a importância da presença nesses espaços participativos, a representação de movimentos sociais e organizações de base popular ainda se mostra aquém do esperado, ao analisarmos a composição do Conselho ao longo dos anos. Assim, conforme Tatagiba, Paterniani e Trindade (2012, p. 423) argumentam, “por detrás de uma aparente sintonia discursiva, há uma profunda disputa a respeito do significado efetivo da participação social nos espaços institucionais”. Uma vez que existe um diagnóstico geral, por parte de estudos acadêmicos, de que os resultados dos estudos das experiências concretas se mostram abaixo do esperado, devido, entre outros fatores, à aparente preferência desses espaços por um conhecimento técnico, como afirmar que os conselhos estão efetivamente desempenhando um papel satisfatório, se os usuários são, por vezes, subrepresentados?

Ainda a respeito dos avanços alcançados pelo MNPR, por meio da participação institucionalizada, deixo, aqui, dois questionamentos que podem ter enviesado essa questão da participação. Suas mobilizações contaram com a presença ativa de uma variedade de organizações, tanto outros movimentos, quanto organizações não-governamentais, filantrópicas e religiosas (incluindo a presença de diversos líderes religiosos, como forma de chamar a atenção do poder público para as necessidades da população em situação de rua), significando que o Movimento tem se conectado a uma diversidade de atores. Dessa forma, o fato do MNPR fazer parte de uma extensa rede faz com o Movimento já tenha uma atuação consolidada – o que pode ter influenciado na conquista de tais avanços e na sua inclusão em espaços institucionalizados de debate com o Estado. Se o MNPR fosse um movimento menor, conectado a uma rede menor, talvez, a importância da participação institucionalizada e a sua inclusão em espaços participativos fossem consideradas de forma mais modesta.

Outro questionamento se refere ao argumento de que tais conquistas foram obtidas pela participação do Movimento em espaços institucionalizados. Fato é que o MNPR esteve presente em diversos debates a respeito da população em situação de rua; no entanto, a relação entre maior participação e maiores conquistas pode não ser tão diretamente alinhada, podendo haver um viés da própria política pública analisada. Uma vez que a assistência social é uma área que, tradicionalmente, procura atender populações marginalizadas, as conquistas da Tipificação com relação à população em situação de rua poderiam ter sido obtidas mesmo sem a participação institucionalizada do Movimento, tornando, então, a defesa da participação institucionalizada em uma importância mais genérica – ou seja, a visão da participação no

Conselho como “mais um lugar” de atuação (TATAGIBA *et al*, 2012).

Conforme exposto anteriormente, não há uma atuação pré-definida com relação à manutenção da autonomia; os atores coletivos podem recorrer a diversas formas de atuação a depender dos objetivos buscados. No caso do MNPR, o que se vê, portanto, é um movimento que, apesar de possuir um histórico de enfrentamento, parece estar consolidando seu diálogo com o Estado. Entretanto, dilemas ainda persistem com relação à mudanças das oportunidades apresentadas pelos contextos políticos, haja vista os seguintes trechos:

A gente tem feito esse processo de participação nos conselhos, mas as abordagens mais úteis para o Movimento, ao longo de sua existência foram as de enfrentamento, da denúncia, do embate, da praça pública, questionando o Estado (Trecho da fala do Entrevistado D).

Houve um congresso nacional em Belo Horizonte, o III Congresso do Movimento⁷⁶ foi em Belo Horizonte, agora, em agosto, onde a gente está discutindo estratégias para como nós vamos mudar essa situação, com essa nova gestão do governo Temer. Nesse atual momento de “golpe”, para a rua, está sendo muito difícil, porque é um governo em que as ações não estão acontecendo... estamos tendo um diálogo muito difícil com esse governo (Trecho da fala do Entrevistado A).

Autonomia, entretanto, também se relaciona com a relação dos atores coletivos com suas bases. Apesar de não ser o foco principal da presente pesquisa, consideremos, pois, a seguinte fala do Entrevistado B:

No começo desse ano, um grupo acabou estreitando os laços com o pessoal do movimento de São Paulo; aí, foi criado um núcleo, em Campinas, do Movimento Nacional da População em Situação de Rua, mas é um núcleo um tanto quanto limitado. Apesar deles estarem presentes no Fórum de População em Situação de Rua [em Campinas], eles não conseguiram uma aderência muito grande do povo da rua, daqui, de Campinas. Muitas vezes, eles até falam em nome do Movimento e da população de rua, mas não tem tanta força quanto o Fórum tem tido por mobilizar, em praça pública, alguns diálogos, algumas reflexões.

Aqui, é possível observarmos que o Movimento, apesar de se dizer um movimento nacional, parece não possuir uma força de atuação homogênea em todos os estados e municípios do país. Conforme apresentado no trecho exposto, em Campinas, outras organizações superam a influência e a aderência da própria população de rua, na busca da resolução de problemas desse segmento da população. Um exemplo são organizações religiosas que possuem uma forte presença entre a população de rua de Campinas, por meio

⁷⁶ O III Congresso do MNPR discutiu pautas e sugestões importantes no âmbito nacional para a luta do segmento mediante o contexto político do momento. Tal Congresso acontece de dois em dois anos, com o propósito de fornecer diretrizes para as coordenações estaduais atuarem de acordo com a conjuntura política brasileira. Disponível em: <http://www.rederua.org.br/single-post/2016/09/05/Movimento-Nacional-da-População-de-Rua-realiza-Congresso-em-Minas-Gerais>. Acessado em 10 de junho de 2017.

da atuação na prestação de serviços para essa população. O MNPR, apesar de possuir um engajamento institucional consolidado e um histórico de luta e mobilização em prol da população de rua, parece não apresentar uma articulação consolidada por todo o território brasileiro. A isso, junta-se o fato de que organizações que, a princípio, estariam conectadas em sua rede, em nível nacional, podem se mostrar desassociadas do Movimento em algumas localidades, como é o caso do Distrito Federal:

Na realidade, são parceiras, organizações afins que trabalham com a mesma causa, a causa do morador de rua. Mas, em Brasília, ultimamente, nós não temos tido ações conjuntas, com exceção das vezes em que a gente se encontra, por exemplo, no CiampRua. No início, estamos mais ligados, trabalhando em conjunto; agora, há uma falta de projetos em comum (Trecho da fala do Entrevistado C).

Tal aspecto se mostra interessante por evidenciar os dilemas que se apresentam ao longo da atuação dos atores coletivos. Tatagiba *et al* (2012) argumentam que as formas de ação envolvem diversos dilemas. No caso das mobilizações, elas podem aprofundar a coesão interna e o sentimento coletivo de pertencimento; ao mesmo tempo, a participação em espaços institucionalizados pode criar novas oportunidades de encaminhamento de suas demandas, podendo, no entanto, deslegitimar ações mais radicais do movimento. A ênfase na dedicação à participação institucionalizada, no caso de um movimento social, pode trazer um distanciamento das bases. Cabe, pois, ao ator coletivo, avaliar sua atuação, mediante as constantes questões que se apresentam.

5.2 A Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos (ONEDEF)

5.2.1 Surgimento e atuação

A partir de 1980, com o Ano Internacional das Pessoas Deficientes (AIPD), as organizações de deficientes começaram a, efetivamente, florescer social e politicamente no Brasil (JANUZZI, 2004), marcando o protagonismo das pessoas com deficiência, frente a um passado marcado por um caráter assistencialista e filantrópico, em que as pessoas portadoras de deficiência “eram consideradas como passivas e objetos de benevolência alheia” (CABRAL FILHO, FERREIRA, 2013, p. 102). Concomitantemente ao AIPD, o contexto político de redemocratização forneceu as bases para o surgimento de estruturas mais organizadas, com a proposta de elaborar normas capazes de garantir a cidadania e o bem-estar desse segmento da população (*Ibid*).

No mesmo ano, ocorreu, em Brasília, o I Encontro Nacional de Entidades de Pessoas

Deficientes, com o objetivo principal de estabelecer uma pauta comum entre todas as áreas de deficiência. O II Encontro ocorreu, por sua vez, em 1981, em Recife; nessa ocasião, foram lançadas as bases para a promoção de organizações nacionais por áreas de deficiência, sendo criadas, em âmbito nacional, com a finalidade de reunir e discutir demandas específicas relativas a cada tipo de deficiência (MONTEIRO, 2011).

Dessa forma, nessa movimentação em torno da criação de organizações em prol das pessoas deficientes, em 1984, surgiram a Federação Brasileira de Entidades de Cegos (FEBEC), a Federação Nacional de Educação e Integração de Surdos (FENEIS), o Movimento de Reintegração dos Hansenianos (MORHAN) e a Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos (ONEDEF). Aos poucos, tanto em nível nacional quanto internacionalmente, tais organizações começaram a participar em espaços de deliberação e de debate; no caso da ONEDEF, esta passou a integrar o *Disabled People International* (DPI)⁷⁷, por meio de seu Conselho Latino-Americano, representando o Brasil (JANUZZI, 2004).

De acordo com seu estatuto, a Organização foi criada com a finalidade de representar suas entidades filiadas, com o objetivo de criar uma política nacional, conjuntamente com entidades e poderes constituídos, que estabeleça um padrão de qualidade para os programas e serviços prestados, visando a defesa dos interesses das pessoas com deficiência e a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência física. Além da Organização ter a função de representar tal segmento da população, na elaboração de programas e serviços, há também a finalidade de “promover a saúde, a educação, a cultura, o esporte e o lazer, objetivando o desenvolvimento e a integração da pessoa com deficiência física”⁷⁸.

A Organização integrou, também, o conselho consultivo da Coordenadoria Nacional para Integração das pessoas com Deficiência (Corde), subordinada à Presidência da República; tal Coordenadoria, instituída em 1986, por meio do decreto 93.481⁷⁹, surgiu com o objetivo de elaborar planos e programas governamentais voltados para a integração social das

⁷⁷ A DPI é uma organização internacional com escritórios regionais na região Ásia-Pacífico, Oriente Médio, Europa, África, América Latina, América do Norte e Caribe. Tal organização, estabelecida em 1981, se caracteriza como uma rede, composta por organizações e associações nacionais de pessoas deficientes, em prol da promoção de direitos humanos, igualdade de oportunidades e de participação a esse segmento da população.

⁷⁸ Estatuto e conjunto de objetivos disponível em: http://onedef.blogspot.com.br/p/quem-somos_27.html. Acessado em: 29 de março.

⁷⁹ A Lei 7.853, de 1989, em seu artigo 12, também estabeleceu as competências da Coordenadoria: coordenar as ações governamentais e medidas referentes às pessoas portadoras de deficiência, mantendo “estrito relacionamento” com estados, municípios, distrito federal e Ministério Público, a respeito das ações destinadas à integração social das pessoas portadoras de deficiência, e promovendo a divulgação e o debate das questões relacionadas à conscientização da sociedade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7853.htm.

pessoas com deficiência. Esse conselho consultivo⁸⁰, além de ser integrado por vários ministérios, também contava com a participação de representantes de organizações da sociedade civil, como a FEBEC, a FNEIS, a Federação Brasileira das Instituições de Excepcionais (FEBIEX), a Federação Nacional das Associações Pestalozzi (FENASP) e a Federação Nacional das APAEs (FENAPAES), tendo também a função de propor as providências necessárias para a implementação e o desenvolvimento da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. Tal Política, instituída pelo Decreto n. 3.298, de dezembro de 1999, compreende um conjunto de orientações que objetivam “o pleno exercício dos direitos individuais e sociais das pessoas portadoras de deficiência” (artigo 1).

Segundo Monteiro (2011), depois do Censo de 1991, em que o Brasil investigou questões relacionadas à deficiência, a Corde passou a se dedicar, de forma efetiva, à tarefa de criar mecanismos que integrassem a pessoa com deficiência à sociedade, em todos os aspectos da vida, em uma ação conjunta entre Estado e sociedade civil, havendo, ao mesmo tempo, a realização de seminários e congressos, com a participação de militantes, profissionais da saúde, políticos e deficientes, com a finalidade de fomentar o debate em todo o país.

Apesar do conselho consultivo da Coordenadoria ter sido extinto em 1999, nesse mesmo ano, foi instituído, por meio decreto 3.076, o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE), como um órgão de deliberação colegiada, composto por representantes do governo e da sociedade civil, de forma paritária, cabendo a efetivação de um sistema descentralizado e participativo em prol da população com deficiência, juntamente com a efetiva implantação da Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. Desde a sua criação, a ONEDEF tem participado de sua composição. Dessa forma, a Organização tem conquistado espaços públicos, por meio da participação em espaços institucionalizados; no entanto, conforme aborda Januzzi (2004, p. 19), “isso só se efetivará à medida que se colocar realmente essa busca de justiça social acima das reivindicações temáticas particularizadas, alvo inicial dessas organizações”. Atualmente, a representante da Organização no CNAS é vice-presidente do Conselho, durante a gestão 2016-2018.

5.2.2 *Relação Estado-Sociedade Civil*

Da mesma forma que o MNPR, a ONEDEF compõe o segmento dos usuários no CNAS. Tendo em vista que um dos objetivos da Organização é a luta “pela aplicabilidade e pela atualização da legislação atinente às pessoas com deficiência, em todos os aspectos e

⁸⁰Conforme estabelecido pelo decreto 94.806, de 1987. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D94806.htm.

áreas que lhe dizem respeito”⁸¹, vê-se o caráter transversal da Organização, tangendo uma diversidade de áreas de políticas públicas. A inclusão almejada pela Organização está atrelada ao fato de que a deficiência física pode afetar qualquer segmento da população, conforme foi perceptível na fala do seguinte Entrevistado:

Sensibilizar, inclusive, outras organizações da sociedade civil para a questão da pessoa com deficiência. Aí, aqui, a gente, por exemplo, tem a representação da população de rua; então, nós começamos a travar, com a população de rua, como se encontra a situação de pessoa com deficiência em situação de rua. Então, você consegue sensibilizar outros segmentos que, até então, não faziam essa distinção da diversidade da pessoa humana, para chamar a atenção para algumas coisas. Essa troca é muito importante, para trabalhar inclusão. Por exemplo, você tem militâncias que tratam de questões como a da mulher; a gente enfoca a questão da mulher com deficiência, como está acontecendo no Conselho Nacional de Saúde. Então, você traz, para uma discussão maior, puxando para uma diversidade (Trecho da fala do Entrevistado E).

Essa diversidade de temas que podem ser englobados pela esfera da luta da pessoa com deficiência física se reflete nos conselhos nacionais em que a ONEDEF participa. Atualmente, ela está na composição do CNAS, CNS e CONADE – este último, com um longo histórico de participação, como foi abordado anteriormente. Além dos três conselhos nacionais, a Organização também tem participado de conferências e fóruns em nível nacional, com a presença de atores governamentais, relacionados, principalmente, a essas três áreas públicas (saúde, assistência social e pessoa com deficiência), revelando, portanto, uma consolidada participação institucionalizada.

A ONEDEF surgiu, portanto, em meio a um contexto participativo, como forma de reforçar o protagonismo das pessoas com deficiência física, frente à necessidade de acompanhamento da implementação e formulação de políticas e programas relacionados a esse segmento da população, tendo sido criada com o propósito de atuar em instâncias participativas e em meio a atores governamentais – considerando sua forte participação na criação da Corde e do CONADE:

Você tem que ocupar o espaço, para você reivindicar coisas que, às vezes, ficam no invisível. A ONEDEF sempre foi muito ativa e sempre tivemos, à frente, grandes lideranças. Então, se você não se faz presente, nós, as chamadas minorias, não somos representados. Então, quando você está em uma instância de deliberação de políticas, você traz a discussão. Por exemplo, a gente está, agora, em um embate terrível sobre o BPC, com esse novo Decreto, porque, para gente, isso é muito caro (Trecho da fala do Entrevistado E).

⁸¹ Conforme sua lista de objetivos, que se encontra no blog da Organização – <http://onedef.blogspot.com.br/p/estatuto.html>

O Entrevistado, em outros trechos da entrevista, abordou, de forma mais específica, sobre o BPC e as realizações da Organização na área da assistência social:

A gente fala do BPC hoje, mas eu me lembro como se deu o BPC, com uma grande mobilização que a ONEDEF fez, em 92. E nós apresentamos a proposta que é o que hoje tem no BPC Trabalho. Na área da Assistência, a gente, com outros atores, trabalhou muito a construção da LOAS; um grande avanço que tivemos, na gestão passado, foi a aprovação da Resolução que define quem é o usuário da Assistência nos conselhos. Quando a gente fez a proposta de ter o Cadastro Único, era só para ter o Cadastro, para poder ter acesso a outros benefícios, mas não para ser uma coisa excludente. Porque, se você, hoje, quiser pleitear “Minha Casa, Minha Vida”, você tem que estar no Cadastro Único; e isso vai afetar não apenas a pessoa com deficiência, mas o idoso... são todos os beneficiários! Então, se a gente, que está aqui, não mostrar toda essa coisa... não é que outros usuários não vão defender, mas não conhecem tão bem quanto a gente, não têm uma história, uma luta como a gente (Trecho da fala do Entrevistado E).

A ONEDEF se classifica como uma organização “de militância” (como o Entrevistado E ressaltou em sua entrevista) que atua, principalmente, com base no diálogo entre atores sociais e governamentais, estando, predominantemente, presente em espaços em que a discussão a respeito dos deficientes físicos pode ser inserida. Sua militância pode ser remetida à elaboração da Constituição de 1988. Em dezembro de 1986, foi realizado, em Belo Horizonte, a III Reunião de Conselhos e Coordenadorias Estaduais e Municipais de Apoio à Pessoa Deficiente, contando com representantes de coordenadorias, conselhos e entidades de todo o Brasil (LANNA JUNIOR, 2010).

Ao final do encontro, foi elaborada a proposta de Emenda Popular n. PE00086-5; tal proposta foi submetida à Assembleia Nacional Constituinte (ANC), por três organizações de pessoas com deficiência: a ONEDEF, o Movimento de Defesa das Pessoas Portadoras de Deficiência (MDPD) e a Associação Nacional dos Ostomizados. Segundo Lanna Junior (2010), seu conteúdo dizia respeito a uma diversidade de temas que envolviam os portadores de deficiência, como igualdade de direitos, discriminação e acessibilidade, trabalho, prevenção de deficiências, habilitação e reabilitação, direito à informação, educação básica e profissionalizante. Dessa forma, procurou-se levantar as bandeiras da autonomia e do protagonismo, para serem incluídas na nova Constituição.

No entanto, o novo texto constitucional apresentou diferenças com relação à proposta de emenda e a questão da criação de um seguro-desemprego para pessoas com deficiência não foi incorporada à Constituição. Tal proposta reformulada, então, originou a Emenda Popular n. PE00077-6, de autoria da Associação Canoense de Deficientes Físicos (organização que, por sua vez, é filiada à ONEDEF), da Escola Especial de Canoas e da Liga Feminina de

Combate ao Câncer. Tal emenda previa o pagamento de salário mínimo mensal àqueles com deficiência sem meios para se manter, gerando, mais tarde, o que seria o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Segundo o Entrevistado E, portanto, a organização tem um histórico ativo com relação à implementação da prestação dos benefícios do BPC.

Em sua fala, o Entrevistado E também se refere a um “embate terrível sobre o BPC”; tal referência se relaciona à militância da Organização contra o Decreto n.8805, de julho de 2016, expedido pelo presidente Michel Temer, que, dentre outras medidas, atrela a concessão dos benefícios às inscrições dos beneficiários no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico)⁸². Segundo o Entrevistado, atrelar o BPC a uma obrigação de existência de inscrição ou atualização nos Cadastros criaria uma condição excludente que prejudicaria não só as pessoas com deficiência, mas, principalmente, os idosos⁸³.

Por meio da leitura das atas, foi possível observar uma ocasião em que a ONEDEF foi vocal a respeito da nova regulamentação do BPC. Tal ocasião ocorreu na reunião ordinária de setembro de 2016, em que, mediante representantes da sociedade civil e do governo, após a explanação do assessor da diretoria do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), sobre a nova operacionalização do BPC, a representante da ONEDEF apontou, então, que “o BPC é um investimento por pessoas e pontuou que o Decreto [n.8805, de 2016] não pode estar acima das leis, sendo que o mesmo fere muitos artigos da LOAS” (Trecho da reunião ordinária de setembro, 2016, p. 8).

A representante também distribuiu e leu o parecer técnico elaborado pela Organização Nacional dos Cegos do Brasil (ONCB)⁸⁴. Segundo tal parecer, o Decreto em questão teria sido formulado sem considerar o princípio de compartilhamento da tomada de decisão e sem a

⁸² “Art. 12. São requisitos para a concessão, a manutenção e a revisão do benefício as inscrições no Cadastro de Pessoas Físicas - CPF e no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico.

§ 1º O beneficiário que não realizar a inscrição ou a atualização no CadÚnico, no prazo estabelecido em convocação a ser realizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, terá o seu benefício suspenso, conforme disciplinado em ato do Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Agrário.

§ 2º O benefício só será concedido ou mantido para inscrições no CadÚnico que tenham sido realizadas ou atualizadas nos últimos dois anos.” (NR)”.

⁸³ Conforme a redação original do artigo 12, do Decreto n.6.214, de setembro de 2007, “a não inscrição do requerente no Cadastro de Pessoa Física no ato do requerimento não prejudicará a análise do processo administrativo, mas será condição para a concessão do benefício”. Argumenta-se que em sua redação original, o artigo 12 previa que, devido ao fato de que, em situações de vulnerabilidade e risco, os indivíduos podem não ter, de fato, todos os seus documentos, o indivíduo poderia iniciar o processo de requerimento do Benefício e, posteriormente, (inclusive com apoio de serviços socioassistenciais) poderia providenciar o documento. Dessa forma, discute-se que a nova redação não deixa margem para esse entendimento (argumento encontrado no parecer técnico da Organização Nacional de Cegos do Brasil, agosto de 2016).

⁸⁴ <http://www.oncb.org.br/documentos/Parecer-Tecnico-Referente-Decreto-8805-de-julho-de-2016.pdf>

participação da sociedade civil e de demais instâncias institucionalizadas de participação. Consequentemente, o Decreto n. 8.805/2016 “atacaria severamente” os avanços da PNAS, “posto que ignora o princípio da gestão compartilhada, o controle social e, em especial, a trajetória política de um significativo segmento da nossa população, qual seja, o das pessoas com deficiência” (ONCB, 2016, p. 7).

Portanto, com relação à importância de estar no CNAS, vemos, para além de se fazer presente, uma justificativa ligada a uma perspectiva específica, ou seja, à militância da Organização em defesa de uma causa – a continuidade do BPC. O Entrevistado E, ao afirmar que, “quando você está em uma instância de deliberação de políticas, você traz a discussão”, implica na ideia de que, por meio da participação nos espaços deliberativos, a Organização vem apresentando uma capacidade de sustentar seus posicionamentos e de gerar debates. A importância da participação se relaciona também, nos trechos anteriormente apresentados de sua fala, à ideia de diversidade, pois um conselho gestor, ao incluir diferentes atores coletivos, possibilitaria o cruzamento de diferentes ideias, possibilitando a expansão da política para diversos segmentos.

No entanto, com relação à diversidade, cabe lembrarmos a análise feita no capítulo anterior. Ao observarmos a composição do CNAS nos últimos dez anos, apesar da ocorrência de movimentações em direção à inclusão de diferentes segmentos (principalmente quando verificamos os segmentos representados pela gestão atual e a comparamos com as gestões anteriores), verificou-se uma predominância de organizações religiosas e entidades prestadoras de serviços. O cruzamento de ideias e o debate de argumentos, portanto, ficaria prejudicado com uma falta de consistência no empenho de tornar a composição da sociedade civil mais heterogênea, tendo em vista uma representação de usuários aquém do desejado.

Partindo do conceito de “repertórios de interação” (ABERS *et al*, 2014), a participação institucionalizada não é a única forma de atuação adotada pela Organização. Ao argumentar que “A ONEDEF sempre foi muito ativa e sempre tivemos, à frente, grandes lideranças”, o Entrevistado E se refere a integrantes da organização que também ocuparam cargos governamentais. Um exemplo é o importante papel desempenhado pela deputada Rosinha da ADEFAL (Associação de Deficientes Físicos de Alagoas)⁸⁵. Sendo deficiente física (vítima de paralisia infantil durante a infância), a deputada possui uma longa carreira política, tendo exercido o cargo de coordenadora na ONEDEF entre 2004 a 2010⁸⁶. Sua história na ADEFAL

⁸⁵ Rosinha é deputada pelo PTdoB/ Alagoas.

⁸⁶ Na ONEDEF, a deputada exerceu o cargo de Primeira Secretária (2000 a 2004) e Coordenadora (2004 a 2010).

se dá desde os seus 14 anos, quando era nadadora pela Organização. Em 1995, se tornou diretora de esporte na Associação; posteriormente, entre 2006 a 2007, foi vice-presidente e, na gestão 2007-2009, chegou a ser presidente da ADEFAL (MONTEIRO, 2011).

Rosinha também foi conselheira no CONADE (2004-2008), do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência de Maceió (2004-2006) e do Conselho Municipal da Condição Feminina de Maceió (2009-2010). Dessa forma, seu caminho na militância se cruzou com sua carreira político-partidária, uma vez que seu mandato como vereadora de Maceió se estendeu entre 2009 a 2011 (*Ibid*). Durante seu mandato como deputada federal pelo estado de Alagoas (eleita em 2010), ela fez parte da Frente Parlamentar do Congresso Nacional em Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência (em 2015, foi criada a Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência – CPD, por iniciativa da deputada Rosinha e dos deputados Mara Gabrilli e Walter Tosta). Entre julho e outubro de 2016, já no governo do Presidente Temer, Rosinha ocupou o cargo de Secretária Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Atualmente, ainda ocupa o cargo de deputada federal.

Por meio de seu longo histórico de militância, percebemos como sua atuação política se cruza com sua atuação em prol das pessoas com deficiência. Em depoimento concedido a Monteiro (2011)⁸⁷, Rosinha afirma que seguiu caminhos políticos, por causa da sua luta em defesa dos direitos das pessoas com deficiência, sendo a busca pela inclusão social desse segmento da população a sua principal bandeira. Em seu *blog* pessoal⁸⁸, ela se identifica como “deputada” e “militante” Rosinha da ADEFAL, deixando explícito o seu papel de “militância múltipla”, como ativista de movimentos e parlamentar (MISCHE, 1997).

Em dezembro de 2016, vemos uma ocasião em que a deputada Rosinha compareceu na reunião ordinária do Conselho, para falar sobre o que estaria fazendo com relação à tramitação da PEC 287⁸⁹, sobre a reforma da previdência. Tendo um vasto histórico de luta pelos direitos das pessoas com deficiência física, a deputada relatou que seria “uma soldada na batalha contra a reforma da previdência, especificamente pela supressão da proposta do texto de desvinculação do salário mínimo com relação ao BPC” (Trecho da ata da reunião ordinária de dezembro, 2016, p.9), informando que estava trabalhando em uma proposta de

⁸⁷ Conforme ressalta Monteiro (2011), o depoimento foi obtido por meio eletrônico, no dia 19 de abril de 2011.

⁸⁸ <http://rosinhadaadefal.blogspot.com.br> - o blog, no entanto, não parece ter novas postagens desde 11 outubro de 2013.

⁸⁹ Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2119881>

emenda, contra a fixação, em lei, do valor do benefício⁹⁰. A deputada, na ocasião, ainda salientou que o BPC não deveria fazer parte da proposta de reforma da previdência, por estar alocado no FNAS.

[A deputada] colocou-se à disposição do CNAS e entendeu que precisam trabalhar para ganhar essa batalha. A deputada Rosinha compreendeu que esses documentos [o manifesto público do CEAS, manifestação da CIT e a carta aberta dos ex-dirigentes da Secretaria Nacional da Assistência Social] servirão como argumento e fundamentação para o texto legal da proposta de supressão do artigo da BPC e manifestou que os posicionamentos que forem interessantes sobre os outros itens destacados que deveriam ser discutidos podem ser encaminhados (Trecho da ata da reunião ordinária de dezembro, 2016, p. 9).

Rosinha ainda salientou que as três comissões em que participa na Câmara (Comissão de Seguridade Social e Família, Comissão da Pessoa com Deficiência e da Comissão da Mulher) são “estratégicas” para a discussão do BPC. Ao final, o presidente do CNAS ressaltou que o posicionamento da deputada representava o posicionamento do próprio Conselho. Vê-se, portanto, além do compartilhamento da deputada e da ONEDEF com relação à mesma luta – a da manutenção do BPC, o cruzamento os repertórios utilizados pela Organização.

Em outubro de 2011, ocorreu, em Brasília, o Encontro com as Organizações Nacionais Representantes do Movimento de Pessoas com Deficiência, promovido pelo CNAS, contando com a participação de deputados federais, gestores do MDS e representantes de entidades e organizações de deficientes. Na ocasião, a deputada Rosinha relatou a história da ONEDEF, ressaltando o trabalho desempenhado pela Organização, na “sensibilização e convencimento, tido como muito importante, com parlamentares, o que havia conseguido criar políticas públicas que efetivassem direitos das pessoas com deficiências” (Ata do Encontro com as Organizações Nacionais Representantes do Movimento de Pessoas com Deficiência, 2011, p. 3). Na medida em que, em sua fala, a deputada também relatou sua história pessoal e sua deficiência, tem-se a relação entre sua vida e sua militância em busca de melhores condições às pessoas com deficiência. De igual modo, ao ressaltar o trabalho da ONEDEF na defesa dos direitos das pessoas com deficiência, em seu discurso, percebe-se a existência de uma conexão entre Rosinha (como parlamentar) e a Organização.

Segundo Abers *et al* (2014, p. 333), “ocupar posições no governo gera efeitos de

⁹⁰ O benefício garante o pagamento de um salário mínimo ao idoso acima de 65 anos e ao cidadão com deficiência, cuja renda seja inferior a um quarto do salário mínimo vigente. A reforma pretende estabelecer, dentre outras regulações, a fixação de um valor para um benefício, ao invés de garantir o valor do salário mínimo.

retroalimentação sobre outras rotinas de interação. Por exemplo, movimentos sociais têm mais oportunidades de envolver-se na política de proximidade quando seus colegas ocupam cargos no governo”. Ainda considerando a fala da deputada, vemos que ela se refere ao empenho da ONEDEF em sensibilizar e convencer parlamentares, com a finalidade de criar políticas que assegurem os direitos das pessoas com deficiência. Em sua fala, vemos, então, indícios da utilização de uma política de proximidade, por parte da Organização. Conforme mencionado anteriormente, a deputada é atuante na Comissão de Defesa dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CPD), podendo contribuir para que interesses defendidos pela ONEDEF sejam levados aos parlamentares envolvidos na Comissão. Na CPD, dois membros se destacam pelo longo histórico de atuação em prol das pessoas com deficiência: a deputada Mara Gabrilli e o deputado Eduardo Barbosa. A presente pesquisa, no entanto, não adentrou na observância das relações de proximidade entre a Organização e os parlamentares e seus partidos políticos, não podendo avançar na análise da utilização deste repertório.

Entretanto, foi verificada a militância da ONEDEF no Congresso Nacional. Em dezembro de 2016, durante um seminário promovido pela CPD, sobre a relação entre as pessoas com deficiência e o mercado de trabalho, foi apresentado um manifesto contra as mudanças propostas pela PEC 287⁹¹, emitido pelas entidades que integram o Comitê Brasileiro de Organizações Representativas das Pessoas com Deficiência (CRPD)⁹². Em setembro de 2015, a Organização emitiu uma carta de repúdio ao Congresso Nacional, contra violações a artigos da Lei Brasileira de Inclusão (LBI), com relação ao acesso à educação inclusiva, pedindo que órgãos competentes e o Ministério Público tomem medidas cabíveis⁹³.

Tendo em vista sua atuação, é possível afirmar que sua autonomia está no fato da Organização ter sido criada em torno de um conceito participativo, frente à necessidade de criação de organizações nacionais que pudessem atuar, perante o Estado, na defesa dos direitos das pessoas com deficiência. Dessa forma, mesmo inserida em espaços de interação com o Estado e em meio a atores governamentais, a ONEDEF tem mantido seu posicionamento de “militante”, possibilitando a utilização de seus repertórios da forma que melhor se adeque à busca de seus objetivos. Um exemplo é a reafirmação do seu posicionamento contrário a um decreto governamental sobre a reestruturação do BPC. Em

⁹¹ Notícia divulgada em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/521374-COMISSAO-APRESENTARA-EMENDAS-CONTRA-MUDANCA-EM-BENEFICIO-A-DEFICIENTES-NA-REFORMA-DA-PREVIDENCIA.html>. Acessado em: 2 de maio de 2017.

⁹² O CRPD surgiu em maio de 2016, integrado pela PENAPAES, ONEDEF, ONCB, FENEIS, ABRA, FENAPESTALOZZI e CPB.

⁹³ A carta de repúdio n. 001, de 2015, se encontra disponível em: <http://onedef.blogspot.com.br/2015/09/a-onedef-repudia-os-atos-atentatorios.html>. Acessado em 10 de junho de 2017.

meio à ocupação de cargos governamentais, a participação institucionalizada permite uma maior autonomia crítica em relação ao governo. Portanto, mesmo possuindo relações com atores dentro de instituições estatais, a Organização parece ter abertura para assumir seus posicionamentos com certo distanciamento crítico.

Segundo a classificação de Lavallo *et al* (2004), tal organização pode ser vista como coordenadora, ao ser composta pela união de uma diversidade de entidades de deficientes físicos, formando uma rede articulada entre seus membros, em prol da luta pelos direitos dos deficientes físicos, de acordo com o que foi abordado em:

A ONEDEF, em si, não atua lá na ponta; quem atua são as organizações. E aí, as nossas organizações ocupam espaços em conselhos municipais de assistência, de saúde, de direito da pessoa com deficiência e em conselhos estaduais. A nossa representação e a nossa atuação são a nível nacional e a gente passa as informações para as nossas entidades filiadas, mantendo a rede; as demandas delas vêm para a gente questionar aqui. É dessa forma que a gente atua (Trecho da fala do Entrevistado E).

Tem-se, portanto, que, apesar de possuir atuação apenas em nível nacional, essa Organização, por meio de seus membros, possui uma capacidade de adoção de uma variedade de repertórios, desde a participação em protestos até a formação de parcerias com governos locais. Tal variedade abre a possibilidade, inclusive, de criação de diferentes frentes e de interação com diferentes atores governamentais, para uma maior atuação da Organização e para a conquista de demandas. Abaixo, seguem trechos que atestam para a diversidade de repertórios das organizações filiadas:

Fazemos projetos na área dos esportes. Como temos um time de basquete, as portas [do governo] são mais abertas para gente; captamos os recursos dos projetos, para manter a associação. Normalmente, é aprovado, mas vem muito abaixo do valor que pedimos. Mas a frequência de aprovação é quase 100% (Trecho da fala do Entrevistado F).

A gente tem um conselho, aqui, na própria Secretaria [Municipal] do Desenvolvimento Social, o conselho das pessoas com deficiência, conselho do idoso; aí, a gente participa também. Tem reunião uma vez por mês, e a gente participa sempre, para conseguir alguma coisa! Mudar uma lei ou criar uma lei, nesse sentido que a gente trabalha (Trecho da fala do Entrevistado G)

A gente vai buscar nas secretarias! Uma equipe vê as pautas que são importantes para nós e a gente vai buscar nas secretarias. A gente faz documento e vai atrás do governo, do poder público, para sanar a necessidade das pessoas com deficiência.

Agora mesmo dia 3, vai ter uma passeata, né, e a gente vai fazer um movimento, para reivindicar os nossos direitos; a gente vai fazer caminhada, ali, da rodoviária até o Congresso. Se a gente não fizer isso, não tem conquista.

A gente participa de reuniões, de congressos, seminários... tudo. De conferências

também, para debater o que a gente vai fazer (Trechos da fala do Entrevistado H).

No entanto, apesar dessa aparente ampla possibilidade de atuação e interação, a Organização ainda apresenta desconexões entre suas filiadas e sua atuação nacional. Em um trecho anterior, vimos um dos Entrevistados afirmando que há um trânsito de informações entre a organização e suas filiadas, havendo, inclusive, um *feedback* entre as demandas locais e sua atuação em nível nacional. No entanto, ainda que, de fato, exista esse contato entre a ONEDEF e algumas de suas ramificações, nem todas possuem a mesma percepção de que participam de uma rede integrada, como pode ser visto na seguinte fala:

Olha, eu não tenho contato com a ONEDEF há muitos anos. A ONEDEF foi criada já tem muitos anos e, na época, eu participava porque era na parte esportiva. Agora, eu não sei como está; deve ter crescido muito mais, mas eu realmente não sei. Então, eu não sei te falar da ONEDEF, não. Na verdade, dessas confederações e essas associações nacionais, a gente só em mais contato com a CBBC, que é a relacionada com o basquete. A gente deve até estar vinculado de certa maneira, porque, quando foi criada, todas as associações já foram vinculadas à ONEDEF. Só que eu não sei te falar nada a respeito da ONEDEF (Trecho da fala do Entrevistado G).

É possível perceber que há organizações filiadas que não se sentem conectadas ao trabalho realizado pela ONEDEF, mesmo que esta venha ocupando uma diversidade de espaços em âmbito nacional e seja “militante” em nome do segmento dos deficientes físicos. Parece que algumas finalidades da Organização, com relação à defesa dos direitos de suas filiadas, não estão sendo cumpridas plenamente. O que se vê, portanto, é que, apesar da Organização ter a possibilidade de fazer uso de diferentes formas de interação com Estado (da maneira que melhor se adequar à burca de seus objetivos), sua autonomia esbarra na questão da eficácia, apontada por Tatagiba (2010). Apesar da Organização lidar com uma diversidade de frentes, por causa de seu papel como coordenadora, tem-se o risco de se criar um distanciamento com relação às suas bases; ou seja, por ser uma organização que atua “na ponta”, corre-se o risco dos interesses de algumas de suas filiadas se perderem em detrimento dos próprios interesses da ONEDEF, como organização nacional.

Trazemos, no caso da ONEDEF, um conceito de eficácia que se faz ainda mais relacional. Dentre suas filiadas, se encontram entidades prestadoras de serviços; então, quem são as suas bases? A quem a Organização procura satisfazer os interesses? Em um primeiro momento, podemos afirmar que a Organização está a serviço das demandas e necessidades das pessoas com deficiência; porém, como coordenadora, a Organização deve também representar os interesses de suas filiadas. Conforme exposto no quarto capítulo, existe uma tensão entre associações de usuários e entidades prestadoras de serviços. Seus interesses

parecem destoar, na medida em que as primeiras buscariam o protagonismo dos usuários; enquanto as segundas estariam mais focadas em seus convênios e parcerias com o governo.

Conforme Tatagiba (2010, p. 69) expressa, “embora os princípios da autonomia e da eficácia não sejam contraditórios, trazem aos movimentos exigências distintas, requerem investimentos e apostas específicas, que no geral encontram dificuldade de serem compatibilizados na prática”. Resta, portanto, o questionamento: como conciliar uma atuação com diversas frentes, tanto em nível nacional quanto em níveis locais, e manter uma relação de proximidade com suas filiadas e com o segmento que a Organização diz representar, no que tange à realização de interesses?

5.3 As interações com o Estado e o engajamento institucional nos dois casos

É possível observarmos diferenças na atuação de ambas organizações. Tanto o MNPR quanto a ONEDEF são atores coletivos que têm mostrado um contínuo engajamento institucional, participando em diversos conselhos nacionais e em outros espaços de discussão e deliberação. No entanto, mesmo sendo dois atores com relativa intensidade de engajamento institucional, há diferenciações e semelhanças entre elas.

Em primeiro lugar, ambos se intitulam “militantes”; no entanto, essa militância se reflete de diferentes modos em seus repertórios. De um lado, tem-se o MNPR, criado a partir do descontentamento da população de rua com os abusos cometidos por agentes governamentais. Assim, de imediato, o Movimento foi constituído com um caráter de denúncia, embate e enfrentamento com o Estado – fato perceptível em ações empreendidas em São Paulo, cujo “o alvo dos discursos e das enunciações performáticas foi justamente o Estado, ou mais precisamente, algumas de suas facetas mais locais e circunscritas, como instituições e autoridades do executivo, legislativo e judiciário” (COSTA, 2007, p. 169).

No entanto, o governo PT, em âmbito nacional, além de carregar consigo uma bandeira relacionada a uma certa abertura para a participação de movimentos sociais em arenas participativas institucionalizadas, investiu na construção de uma política pública socioassistencial, visando a assistência social como um direito dos cidadãos e propiciando, portanto, que repertórios mais cooperativos também fossem adotados pelas organizações e movimentos sociais. Dessa forma, ao mesmo tempo em que o Movimento consolidava seu tom reivindicatório, principalmente em âmbito estadual, em nível nacional, ele também fazia uso de espaços institucionalizados de participação, para, juntamente com atores governamentais, debater estratégias relacionadas com a população em situação de rua.

Segundo Carlos (2014, p. 64), “a cooperação se estabelece no plano da solução de problemas sociais e da contribuição com o Estado na elaboração, implementação ou execução de políticas públicas, em que movimentos sociais colaboram com o seu conhecimento e informação sobre dada política pública”. As interações cooperativas entre organizações civis e Estado resultariam na influência dos primeiros na agenda política do segundo – conforme foi visto com a participação do MNPR na elaboração da Política Nacional sobre População em Situação de Rua. Tem-se, portanto, a atuação do Movimento mediante um contexto favorável de oportunidades políticas, com uma assistência social com vistas ao atendimento de todo e qualquer cidadão e à identificação de indivíduos e famílias com dificuldades no acesso a direitos sociais básicos.

Carlos (2014) argumenta que a interação cooperativa põe em risco o comportamento crítico e a autonomia do movimento. Entretanto, o que foi possível se observar nesse estudo sobre o MNPR foi que, embora seu engajamento institucional tenha se consolidado, o movimento tem mantido seu tom crítico quanto ao governo, tendo em vista a autonomia como um conceito relacional que diz respeito à possibilidade do ator coletivo interagir com diferentes autores, a depender de seus objetivos. Portanto, o Movimento, mediante um contexto favorável de construção de políticas que visem a provisão social à população em situação de rua, atua em proximidade com atores governamentais; ao mesmo tempo em que, quando se faz necessário atuar de frente a governos que não priorizam as necessidades desse segmento da população, o Movimento adota abordagens de enfrentamento.

Tal fato foi observado quando um dos entrevistados, ao ser perguntado sobre as consequências do atual contexto político para o movimento da rua, chamou o novo governo de “golpe”, argumentando que esse atual momento político estaria sendo difícil, pela falta de abertura para um diálogo com tal segmento da população. Sendo um movimento nacional, o MNPR pode atuar de distintas formas tanto em níveis locais quanto nacionalmente, a depender as aberturas políticas que encontra em cada nível. Além de abordagens contenciosas e da participação institucionalizada, a utilização de outros repertórios de interação apresentados por Abers *et al* (2014) não foi claramente percebida durante a pesquisa. Ressalto, porém, que, mesmo que a política de proximidade e a ocupação de cargos na burocracia não tenham sido captadas durante a pesquisa, não é possível afirmar que o Movimento não utiliza tais tipos de interação.

Por outro lado, a ONEDEF apresenta um histórico de surgimento que se difere do anterior em diversos aspectos. Desde a sua criação, a Organização já possuía a finalidade de “garantir representatividade junto aos poderes públicos, principalmente nos espaços

constitucionais de exercício da cidadania e de participação democrática”⁹⁴. Destarte, logo após o seu surgimento, a Organização passou a integrar espaços participativos institucionalizados e a interagir com atores governamentais. Vemos, portanto, uma ênfase em interações dentro do aparato estatal, visando o estabelecimento do diálogo, da proposição, da fiscalização, e do acompanhamento de políticas públicas.

À medida que é constituída por uma diversidade de organizações filiadas, a utilização de repertórios contenciosos, como protestos e passeatas, talvez, possa ser vista na atuação de algumas de suas filiadas, tendo em vista sua função como coordenadora – conforme a definição de Lavallo *et al* (2004), na qual são organizações criadas para articular a ação de seus membros e representar os interesses de seus criadores institucionais. Por não “atuar na ponta”, em nível nacional, o repertório de atuação da ONEDEF se diferencia de um movimento social, uma vez que, mesmo sendo uma organização militante (como a MNPR), ela integra as estruturas governamentais, como a participação em conselhos, conferências de políticas públicas e outras arenas institucionalizadas, mantendo uma relação direta com determinados atores governamentais.

Apesar desse caráter colaborativo, a organização também tem, como uma de suas finalidades, o propósito de “mobilizar e reivindicar, perante os poderes competentes, a efetividade da legislação que disponha sobre os direitos das pessoas com deficiência”⁹⁵. Ao passo em que a cooperação se estabeleceria no plano da busca por soluções de problemas sociais e pela elaboração de políticas, “a contribuição com o Estado na elaboração, implementação e execução de políticas públicas não é extensiva ao nível de consenso quanto às políticas governamentais” (CARLOS, 2014, p. 64), devido à assimetria de poder e interesses entre os atores sociais e estatais. Fato observado na atuação da Organização contra possíveis modificações na prestação do BPC – o que poderia trazer ônus às pessoas com deficiências.

Assim, tanto o MNPR quanto a ONEDEF possuem suas formas de contraposição às ideias governamentais, por meio de uma escolha própria de repertórios. Apesar de terem surgido de formas diferentes, suas trajetórias se cruzam, na medida em que podem se encontrar nos mesmos espaços participativos e atuando em prol da construção de uma política de assistência social que satisfaça as necessidades das pessoas com deficiência e daqueles em situação de rua. Dessa forma, ambos atores coletivos aproveitam as oportunidades políticas e as aberturas governamentais para o diálogo de ideias e estratégias.

⁹⁴ Conforme sua lista de objetivos, que se encontra no blog da Organização.

⁹⁵ Conforme sua lista de objetivos, que se encontra no blog da Organização.

No caso do CNAS, ambos atores representam o segmento dos usuários. De um lado, argumenta-se a respeito da importância da proliferação de espaços abertos para a atuação do Movimento. De outro, além de ser um espaço de presença, o CNAS seria importante para reforçar a luta da ONEDEF a favor da manutenção do BPC e de demais programas e serviços socioassistenciais para a população com deficiência, reforçando a autonomia da Organização com relação ao Estado. Suas atuações, no entanto, não se limitam à participação institucionalizada. Enquanto uma organização parece ainda manter seu caráter combativo e crítico, a outra também atua em instâncias parlamentares. Em ambos os casos, os repertórios de atuação utilizados pelos atores se complementam, para dentro e fora do CNAS – assuntos discutidos em uma arena podem ser apresentados e discutidos em outra arena.

Surge, então, um terceiro aspecto: a questão autonomia x eficácia. Nas entrevistas feitas para ambos atores coletivos, vimos falas que remetem a tal paradoxo. Como manter uma autonomia e repertórios de interação variados e, ao mesmo tempo, manter uma relação próxima com suas bases? O MNPR, sendo um movimento atuante em âmbito nacional, deveria reforçar uma conexão ampla com suas bases; no entanto, isso não acontece de forma homogênea. No caso da ONEDEF, tal questão se torna ainda mais latente, na medida em que, como organização coordenadora, deve satisfazer as demandas de suas filiadas; portanto, como falar em nome de entidades prestadoras de serviços, enquanto se propõe a falar em nome de um segmento específico de usuários da assistência social?

Do mesmo modo que foi apresentado no capítulo anterior, em que há uma imprecisão quanto a como definir organizações de usuários e entidades, há uma falta de clareza com relação a que interesses a Organização pretende representar. Ressalto, entretanto, que tais questionamentos se mostram um tanto complexos para exigirem respostas conclusivas da presente pesquisa. Apesar da intenção de trazer um estudo mais aprofundado a respeito da atuação dos atores coletivos selecionados dentro e para além do CNAS, deixo, aqui, alguns questionamentos em aberto para serem analisados em pesquisas posteriores.

CONCLUSÃO

Considerando que os conselhos gestores são espaços de interlocução entre Estado e sociedade civil, no caso do CNAS, parece não haver uma diferenciação entre os diferentes grupos que podem constituir a sociedade civil e seus diferentes objetivos buscados perante o Estado, ocasionando problemas na inclusão da sociedade civil nos mecanismos de gestão compartilhada. A pesquisa partiu, então, das seguintes perguntas: qual é a sociedade civil incluída nos conselhos gestores? E, por que a participação institucionalizada em conselhos é importante para os atores coletivos da sociedade civil?

Para responder tal pergunta, realizou-se, primeiramente, uma abordagem histórica da relação entre sociedade civil e do Estado, tendo em vista que se fazia necessário um entendimento maior acerca do termo “sociedade civil” e da maneira que a teoria política conceituou a interação entre eles. O levantamento teórico mostrou que não há uma resposta única sobre como os atores da sociedade civil atuam. A ideia de repertórios de interação dos movimentos sociais trouxe o argumento de que um ator coletivo da sociedade civil pode interagir de diferentes formas com o Estado, dependendo das aberturas políticas e dos objetivos buscados.

As relações entre sociedade civil e atores do sistema político e a mútua constituição entre Estado e sociedade, juntamente com a existência de uma variedade de repertórios de interação, nos levam a questões acerca da autonomia das organizações e dos movimentos sociais em relação ao Estado e dos tipos de atores coletivos que são abarcados nas oportunidades de participação política proporcionadas pelos governos. Com base no caso brasileiro, tem-se que as relações socioestatais e a institucionalização da participação social se submetem às oportunidades e aos constrangimentos mediante um Estado que, ao mesmo tempo, se constituiu e se modificou. Analisar a história da sociedade civil brasileira sob uma ótica simplista de autonomia x dependência não faz jus a todo o histórico de mobilizações que ocorreu ao longo do tempo.

Conforme Lavallo e Szwako (2012) apontam, a sociedade civil do século XIX não era completamente desarticulada, assim como as organizações civis e movimentos sociais que se formaram durante a ditadura militar não estiveram completamente separados da esfera estatal. Ao contrário, “são, pois, diversas as combinações e rotas de interdependência entre Estado e sociedade civil, do mesmo modo que são variadas as categorias analíticas mobilizadas para dar conta do cenário de intensificação e ampliação das trocas socioestatais” (*Ibid*, p. 181). Conforme apresentado, as relações entre Estado e sociedade civil devem ser estudadas como

um *continuum* que foi se desenvolvendo durante os diferentes períodos da história do Brasil.

Os conselhos gestores são espaços que consolidaram a abertura do Estado à sociedade civil, por meio da institucionalização dessa interação. No entanto, apesar dos mandatos do governo Lula terem ampliado e fortalecido tais espaços, isso não significa dizer que essas arenas se tornaram efetivos canais da interação sociedade-Estado. Assim, apesar da representação coletiva ser um meio de incluir grupos e associações civis que historicamente lideraram lutas sociais, proporcionando uma heterogeneidade de perspectivas e pontos de vistas, o processo de filtragem e seleção da composição dos conselhos pode remeter a uma noção de legitimidade relacionada à exigência de uma qualificação técnica e política. Portanto, “as clivagens no campo da sociedade civil (e do Estado) tencionam o ideal de paridade” (LÜCHMANN, 2008, p. 96).

Por conseguinte, o conceito de autonomia diz respeito à abertura para uma diversidade de estratégias que podem ser empreendidas pelos atores, organizações e movimentos civis, tendo em vista toda a discussão sobre as oportunidades e as estratégias que se abrem para a atuação dos grupos sociais. É importante lembrar que esses atores continuam na busca pela transformação do Estado, “no mesmo sentido que faziam antes, por exemplo, ao tentar promover políticas públicas socialmente justas, ou ao criar arenas participativas nas quais grupos da sociedade civil possam participar” (ABERS, VON BULOW, p. 68). Esse “cruzamento” entre as fronteiras do Estado e da sociedade civil se dá devido à heterogeneidade de ambas esferas, configurando um mapa complexo de possibilidades a respeito da formação de alianças, acordos, colaboração e confronto, tendo em vista o histórico socioassistencialista brasileiro que se consolidou na tensão entre público e privado.

A análise da composição do CNAS entre 2006 a 2016 revelou que a assistência social, por ser uma política pública que ainda está em processo de consolidação, ainda carrega um vício de origem. As organizações beneficentes, religiosas e coordenadoras⁹⁶ ainda se mostram fortemente presentes, revelando uma resistência da área a uma pluralização de atores coletivos e uma predileção a organizações que participem da prestação de serviços junto ao governo. Tal resistência à heterogeneidade é fruto da construção de uma política pautada na colaboração entre Estado e entidades beneficentes, mantendo uma relação híbrida ao longo de sua consolidação e impedindo a participação mais ampla de movimentos sociais na gestão da política.

⁹⁶ Utilizando o conceito de Lavalley *et al* (2004, p. 15) de organizações coordenadoras – “organizações horizontais criadas por outras organizações para atuar em rede, articular a ação dos seus membros e representar os interesses dos seus criadores institucionais”.

De fato, o Conselho já passou por importantes transformações em sua estrutura, como a questão da certificação das entidades e as resoluções que procuraram definir os usuários e trabalhadores da assistência social. Com a contabilização dos temas das atas, verificamos que o processo eleitoral é algo frequentemente discutido nas reuniões do Conselho, juntamente com a questão do protagonismo do usuário. Ao mesmo tempo, o processo de certificação das entidades beneficentes ainda se faz fortemente presente, mesmo com as mudanças, ocorridas em 2009, na operacionalização desse processo, não havendo, no entanto, ligação entre o aparecimento dos termos “certificação” e “certificado” e os termos “processo eleitoral”, “eleição” e protagonismo. Sendo um espaço deliberativo, que possui o objetivo de abrir espaço para a participação social, a questão da heterogeneidade da composição ainda se apresenta em um nível aquém do desejado, com definições ainda amplas a respeito da representação de usuários que devem ocupar o espaço conselhistas.

No entanto, essa “falta de clareza” nas definições pode ser vista como uma solução para o problema, ainda atual, da fragilidade organizativa dos usuários. Considerando que a assistência social é uma política ainda em construção e que seu caráter público ainda é recente, muitos grupos de usuários ainda se encontram desorganizados – seja pela situação em que se encontram, seja pela falta de capacitação técnica. Apesar do CNAS ser uma instância de gestão compartilhada, atores coletivos de usuários podem ainda não ter conhecimento da possibilidade de participação nesse espaço, fazendo com que, antes mesmo da eleição da composição da sociedade civil, a seleção esteja limitada pelas candidaturas disponíveis. Mediante os inúmeros obstáculos que a capacidade organizativa dos usuários ainda enfrenta, a adoção de definições vagas e a inclusão de entidades de defesa, assessoramento e garantia de direitos se mostra uma imediata solução para as questões do protagonismo dos usuários e do controle social.

Outra questão que, apesar de não ser o foco dessa pesquisa, é apresentada brevemente na análise das atas é a individualização da representação, levantada pelo Acórdão n. 2809/2009 do TCU. Como cumprir o caráter coletivo da representação se o ator que ocupa o assento na composição da sociedade civil representa uma pessoa física e não um ator coletivo? Se o CNAS é uma instância em que a inclusão acontece por meio da representação, a outorga da representação ao indivíduo pode trazer consequências indesejáveis para a operacionalização dos debates de tal arena deliberativa, abrindo precedentes para que os atores presentes nesse espaço expressem seus interesses privados que não estejam de acordo com os interesses dos grupos sociais representados. Dessa forma, como operacionalizar tal questão mediante o princípio representativo seguido pelo CNAS?

Buscando compreender a razão pela qual, mediante a supremacia das entidades, as organizações de usuários têm mantido o Conselho como um importante repertório de interação com o Estado, a presente pesquisa analisou dois atores coletivos que fazem parte da composição do Conselho, representando o segmento dos usuários: o MNPR e a ONEDEF. Observou-se que ambos atores se autodeclararam militantes, por meio de uma escolha própria de repertórios. Apesar de terem surgido de formas diferentes, suas trajetórias se cruzam, na medida em que podem se encontrar nos mesmos espaços participativos e atuando em prol da construção de uma política de assistência social que satisfaça as necessidades das pessoas com deficiência e daqueles em situação de rua. Dessa forma, ambos atores coletivos aproveitam as oportunidades políticas e as aberturas governamentais para o diálogo de ideias e estratégias.

De um lado, tendo a profunda transversalidade dos problemas que envolvem a população em situação de rua, o CNAS representa mais um espaço aberto para a atuação do Movimento, sendo mais um espaço onde as demandas dessa população podem ser apresentadas. De outro, além de ser um espaço de presença, o CNAS seria importante para reforçar a luta da ONEDEF a favor da manutenção do BPC para a população com deficiência. No entanto, enquanto um ator coletivo ainda mantém seu caráter combativo e crítico, o outro concentra sua atuação em instâncias participativas, procurando influenciar também a atuação dos parlamentares. Em ambos os casos, os repertórios de atuação utilizados pelos atores se complementam, para dentro e fora do CNAS – assuntos discutidos em uma arena podem ser apresentados e discutidos em outra arena, como visto com a questão da formulação da Política Nacional para a População em Situação de Rua e da luta contra o Decreto n. 8.805.

Considerando a questão da autonomia, surge também um terceiro aspecto: a questão autonomia x eficácia. Como manter uma autonomia e repertórios de interação variados e, ao mesmo tempo, manter uma relação próxima com suas bases? Por serem atores coletivos de atuação nacional, tal questionamento se mostra constante. No caso da ONEDEF, tal questão se torna ainda mais latente, na medida em que, como organização coordenadora, deve satisfazer as demandas de suas filiadas; portanto, como falar em nome de entidades prestadoras de serviços, enquanto se propõe a falar em nome de um grupo específico de usuários da assistência social?

Tendo em vista a complexidade de tais questionamentos, percebemos que as análises a respeito da participação conselhistas estão longe de estarem esgotadas. Apesar da existência de uma diversidade de estudos a respeito das arenas institucionalizadas de participação, é necessário um olhar cada vez mais focado sobre como os atores coletivos combinam tal

participação com outros repertórios, indo além do espaço institucional do Conselho. Procurou-se caminhar em direção ao aprofundamento do argumento de que as arenas conselhistas são importantes espaços para a atuação de atores coletivos da sociedade civil, tendo em vista a complementariedade de repertórios que utilizam para interagir com o Estado. A literatura sobre conselhos gestores e arenas participativas deve avançar, portanto, na busca de um melhor entendimento a respeito de como políticas e estratégias de atuação de atores coletivos se complementam, a fim de abordar a complexidade e a heterogeneidade que cerca as relações entre Estado e sociedade civil.

Referências Bibliográficas

- ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. “Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A experiência na era Lula”. *Dados*, vol. 57, n. 2, 2014. p. 325-357.
- _____, Rebecca; BULOW, Marisa Von. “Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre estado e sociedade?”. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 13, n. 28, 2011. p. 52-84.
- _____, Rebecca; KECK, Margaret E. “Representando a diversidade: Estado, sociedade e ‘relações fecundas’ nos conselhos gestores”. *Caderno CRH*, v. 21, n. 52, 2008. p. 99-112.
- ALMEIDA, Débora R. Representação além das eleições: Repensando as fronteiras entre Estado e Sociedade. São Paulo: Paco Editorial, 2015.
- _____, Débora R. *Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade*. Tese de Doutorado. Universidade de Minas Gerais, 2011.
- ALONSO, Angela. *Flores, votos e balas: o movimento abolicionista brasileiro (1868-1888)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- _____, Angela. As Teorias dos Movimentos Sociais: um balanço do debate”. *Lua Nova*, 76, 2009. p. 49-86.
- ALVERGA, Carlos Frederico R. P. “O pensamento político de John Locke”. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2852, 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/18963>
- AVRITZER, Leonardo. *Democracy and the public space in Latin America*. Oxford: Princeton University Press, 2002.
- _____, Leonardo. “Um Desenho Institucional para o Novo Associativismo”. *Lua Nova*, n. 39, 1997. p. 149-202.
- BALSIGER, Philip; LAMBELET, Alexandre. “Participant Observation”. Em: DELLA PORTA, Donatella (org.) *Methodological Practices in Social Movement Research*, Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 144-172.
- BETTO, Frei. *O Que é Comunidade Eclesial de Brase*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1981.
- BOBBIO, Norberto. *O Conceito da Sociedade Civil*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.
- BURSTEIN, Paul; EINWOHNER, Rachel L.; HOLLANDER, Jocelyn A. “The Success of Political Movements: A Bargaining Perspective”. Em: JENKINS, J. Craig; KLANDERMANS, Bert (ed). *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995. p. 275-295.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “Estado, sociedade civil e legitimidade democrática”. *Lua Nova*, n. 36, 1995. p. 85-104.

_____, Luiz Carlos. “A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?” *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 21 (1), 1991. P. 3-23.

BRINGEL, Breno. “Com, contra e para além de Charles Tilly: Mudanças teóricas no estudo das ações coletivas e dos movimentos sociais”. *Sociologia e Antropologia*, v. 2, n. 3, 2012. p. 43-67.

CABRAL FILHO, Adilson V.; FERREIRA, Gildete. “Movimentos Sociais e o Protagonismo das Pessoas com Deficiência”. *SER Social*, Brasília, v. 15, n. 32, 2013. p. 93-116.

CALHOUN, Craig. “Civil Society and the Public Sphere”. In: EDWARDS, Michael. (Ed.). *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford University Press, 2011. p. 311-323.

CARLOS, Euzeneia. “Engajamento institucional, mudanças e continuidades na ação coletiva: O movimento popular e o ambientalista no Espírito Santo”. Em: ROMÃO, Wagner de Melo; OLIVEIRA, Osamany P.; CARLOS, Euzeneia (Orgs.). *Sociedade Civil e Políticas Públicas: Atores e instituições no Brasil contemporâneo*. Chapecó: Argos, 2014. p. 29-82.

CARVALHO, José Murilo de C. *Cidadania no Brasil: O longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CHAUÍ, Marilena. “Estado de Natureza, contrato social, Estado Civil na filosofia de Hobbes, Locke e Rousseau”. Em: CHAUÍ, Marilena. *Filosofia*. Ed. Ática, 2000. p. 220-223.

CHAMBERS, Simone; KOPSTEIN, Jeffrey. “Civil society and the State”. In: DRYZEK, John S.; HONIG, Bonnie; PHILLIPS, Anne. (Ed.). *The Oxford Handbook of Political Theory*. Oxford University Press, 2008. p. 363-381.

CIOTTA, Tarcílio. *O conceito de sociedade civil em Hegel e o princípio da liberdade subjetiva*. Tese de doutorado. Universidade Estadual de Campinas, 2007.

CNAS. *Anais da IX Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2014.

_____. *Orientações gerais do conselho nacional de assistência social para a adequação da lei da criação dos conselhos às normativas vigentes e ao exercício do controle social no SUAS*. Brasília: MDS, 2013a.

_____. *Implicações do SUAS e da Gestão Descentralizada na Atuação dos Conselhos de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2013b.

_____. Atas de Reuniões Ordinárias. Brasília: MDS, 2006-2016. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/pautas-atas-e-apresentacoes/atas>.

COHEN, Joshua. “Reflections on Habermas on Democracy”. *Ratio Juris*, v. 12, n. 4, 1999. p. 385-416.

_____, J.; SABEL, C. “Directly-deliberative polyarchy”. *European Law Journal*, v. 3, n. 4, 1997. p. 313-342.

_____, J. “Deliberation and Democratic Legitimacy”. In: BOHMAN, James; REHG,

William (Ed.). *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge: MIT Press, 1997. p. 67-91.

_____, Jean L.; ARATO, Andrew. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1992.

COLIN, Denise; JACCOUD, Luciana. “Assistência Social e Construção do SUAS – balanço e perspectivas: O percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária”. Em: COLIN, Denise R. A.; CRUS, José F.; TAPAJÓS, Luziele Maria S.; ALBUQUERQUE, Simone A. (Org.). *20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2013. p. 42-65.

COSTA, Daniel de Lucca R. *A Rua em Movimento: experiências urbanas e jogos sociais em torno da população de rua*. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo, 2007.

CUNHA, Eleonora S. M. *Efetividade Deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/ 2006)*. Tese de doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

DAGNINO, Evelina. “Civil Society in Latin America”. In: EDWARDS, Michael. (Ed.). *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford University Press, 2011. p. 122-133.

_____, Evelina. “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”. Em Daniel Mato (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DELLA PORTA, Donatella. “In-depth interviews”. Em: DELLA PORTA, Donatella (org.) *Methodological Practices in Social Movement Research*, Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 228-261.

_____, Donatella. “Repertoires of Contention”. *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Social Movements*. 2013a.

_____, Donatella. *Can Democracy Be Saved?* Cambridge: Polity, 2013b.

_____, Donatella; DIANI, Mario. “Social Movements”. In: EDWARDS, Michael. (Ed.). *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford University Press, 2011. p. 68-79.

_____, Donatella; _____, Mario. *Social Movements: An Introduction*. 2nd Edition. Oxford: Backwell Publishing, 2006.

Diani, Mario. “The Concept of Social Movement.” *Sociological Review*, v. 40, n. 1, 1992. p. 1-25.

DIANI, Mario; BISON, Ivano. “Organizações, Coalizões e Movimentos”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 3, 2010. p. 219-250.

DOIMO, Ana Maria. *A Vez e a Voz do Popular: Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. ANPOCS Relume Dumará, 1995.

DOWBOR, Monika. “Ocupando o Estado: análise da atuação do Movimento Sanitário nas

décadas de 1970 e 1980". Em: ROMÃO, Wagner de Melo; OLIVEIRA, Osamany P.; CARLOS, Euzeneia (Orgs.). *Sociedade Civil e Políticas Públicas: Atores e instituições no Brasil contemporâneo*. Chapecó: Argos, 2014. p. 83-122.

DRAIBE, Sônia; HENRIQUE, Wilnês. "Welfare state, crise e gestão da crise: um balanço da literature internacional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.3, n.6, São Paulo, 1988.

DRYZEK, John S. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

EDWARDS, Michael. "Introduction: Civil Society and the Geometry of Human Relations". In: EDWARDS, Michael. (Ed.). *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford University Press, 2011a. p. 3-14.

_____, Michael. "Conclusion: Civil Society as a Necessary and Necessarily Contested Idea". In: EDWARDS, Michael. (Ed.). *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford University Press, 2011b. p. 480-491.

ENCARNACIÓN, Omar G. "Assisting Civil Society and Promoting Democracy". In: EDWARDS, Michael. (Ed.). *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford University Press, 2011. p. 468-479.

EPSTEIN, Joseph. *Alexis de Tocqueville: Democracy's Guide*. New York: Harper Collins, 2006.

FARIA, Cládia Feres. "Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva?" *Revista Sociologia e Política*, v. 18, n. 36, 2010. p. 187-204.

FLYVBJERG, Bent. "Case Study". Em: DENZIN, Norman; LINCOLN, Yvonna (orgs.). *The Sage Handbook of Qualitative Research*, 4 edicao, Thousand Oaks, CA: Sage, 2011. p. 201-216.

FOWLER, Alan. "Development NGOs". In: EDWARDS, Michael. (Ed.). *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford University Press, 2011. p. 42-54.

FRASER, Nancy. "Rethinking the Pulic Sphere: A contribution to the critique of actually existing democracy", em: Craig Calhoun (Ed). *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge: MIT Press, 1992. p. 109-142.

GILLION, Daniel Q. *The Political Power of Protest: Minority activism and shifts in public policy*. New York: Cambridge University Press, 2013.

GOHN, Maria da Glória. "Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais". *Saúde e Sociedade*, v. 13, n. 2, 2004. p. 20-31.

GOLDSTONE, Jack A. "Introduction bridging institutionalized and noninstitutionalized politics", em: Goldstone (org.). *States, Parties and Social Movements*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 1-26.

GRAMSCI, Antonio. *Selection from the Prison Notebooks*. New York: International

Publishers, 1971.

HABERMAS, Jurgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist*. Indianapolis: Hackett Publishing Company, Inc. 2005.

IPEA. *Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros*. Brasília: IPEA, 2013.

_____. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: IPEA, 2011.

JANNUZZI, Giberta. “Algumas concepções de educação do deficiente”. *Revista Brasileira de Ciência e Esporte*, v. 25, n. 3, 2004. p. 9-25.

JASPER, James M. “A Strategic Approach to Collective Action: Looking for agency in social-movement choices”. *Mobilization: An International Journal*, 9(1), 2004. p. 1-16.

JENKINS, J. Craig. “Social Movements, Political Representation and the State: Na Agenda and Comparative Framework”. Em: JENKINS, J. Craig; KLANDERMANS, Bert (ed). *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995. p. 14-35.

JESUS, Ronaldo P. “Associativismo no Brasil do Século XIX: Repertório crítico dos registros de sociedades no Conselho de Estado (1860-1889). *Revista de História*, Juiz de Fora, v. 13, n. 1, 2007. p. 144-170.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond Borders: Advocacy networks in international politics*. Cornell University Press, 1998.

KERSTENETZKY, Celia L. “Welfare State e Desenvolvimento”. *Dados*, v. 54, n. 1, 2011. p. 129-156.

KRIESI, Hanspeter. “The Political Opportunity Structure of New Social Movements: Its Impact on Their Mobilization”. Em: JENKINS, J. Craig; KLANDERMANS, Bert (ed). *The Politics of Social Protest: Comparative Perspectives on States and Social Movements*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1995. p. 167-198.

LANNA JUNIOR, Mário Cléber M. *História do Movimento Político das Pessoas com Deficiência no Brasil*. Brasília: Secretaria de Direitos Humanos. Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência, 2010. Disponível em: <http://www.bengalalegal.com/prefacio-historia-pcd>.

LAUTH, Hans-Joachim. “Critérios Básicos para a Democracia: É a responsividade parte de seu círculo íntimo?” *Revista Debates*, v. 7, n. 1, 2013. p. 115-138.

LAVALLE, Adrián G.; SZWAKO, José. “Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate”. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 21, n. 1, 2015. p. 157-187.

_____, Adrián G.; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. “Democracia, pluralização da representação e sociedade civil?” *Lua Nova*, São Paulo, 67: 49, 2006. p. 49-103.

_____, Adrián G.; HOUTZAGER, Peter P.; ACHARYA, Arnab. “Lugares e Atores da Democracia: Arranjos institucionais participativos e sociedade civil em São Paulo”. Em: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e Deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*, São Paulo: Editora 34, 2004. p. 343-368.

_____, Adrián. “Crítica ao Modelo da Nova Sociedade Civil”. *Lua Nova*, n. 47, 1999. p. 121-135.

LIMA, Paula P. F. *Representação política e sociedade civil: Um estudo sobre a representação política em conselhos nacionais*. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 2014.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. Editora Vozes, 1960.

LÜCHMANN, Lígia H. H. “Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 29, n. 85, 2014. p. 159-226.

_____, Lígia H. H. “Associações, participação e representação: combinações e tensões”. *Lua Nova*, n. 84, 2011. p. 141-174.

_____, Lígia; DOMITILA, Cayres. “Associativismo civil, autonomia e participação: Dimesnsões e desafios de investigação”. In: V Congresso Latinoamericano de Ciência Política, Buenos Aires, 2010.

_____, Lígia. “Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo”. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 52, 2008. p. 87-97

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. “Eleições e representação”. *Lua Nova*. São Paulo, v. 67, 2006. p. 105-138.

MCBRIDE, C. “Reason, representation, and participation”. *Res Publica*, v. 13, n. 3, 2007. p. 171-189,

MCCARTHY, John D.; ZALD, Mayer N. “Mobilization and Social Movements: A Partial Theory”. *The American Journal of Sociology*, v. 82, n. 6, 1977. p. 1212-1241.

MELUCCI, Alberto. “Getting Involved: Identity and mobilization in social movements”. In: KLANDERMANS, Bert; KRIESI, Hanspeter; TARROW, Sidney (Ed.). *From Structure to Action: Comparing social movement research across cultures*. Jay Press Inc., 1988. p. 329-348.

_____, Alberto. *Challenging Codes: Collective action in the information age*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MENDES, Denise Cristina V. R. “Representação política e participação: reflexões sobre o deficit democrático”. In: *Revista Katál*, v. 10, n. 2, 2007. p. 143-153.

MIGUEL, Luis Felipe. “Mecanismos de Exclusão Política e os Limites da Democracia Liberal: Uma conversa com Poulantzas, Offe e Bourdieu”. *Novos Estudos*, n. 98, 2014. p. 145-161.

_____, Luis Felipe. Representação democrática: Autonomia e interesse ou identidade e *advocacy*. *Lua Nova*, São Paulo, v. 84, 2011. p. 25-63.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). *Relatório do I Encontro Nacional sobre População em Situação de Rua*. Brasília: MDS, 2006. Disponível em: <http://docplayer.com.br/3159793-Relatorio-do-i-encontro-nacional-sobre-populacao-em-situacao-de-rua.html>.

MISCHE, Ann. “De estudantes a cidadãos: Redes de jovens e participação política”. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 5/6, 1997. p. 134-150.

MORONI, José Antônio. “O direito a participação no Governo Lula”. *32nd International Conference on Social Welfare*, 2006.

MONTEIRO, Adriana Resende. *Pessoas com deficiência: a trajetória de um tema na agenda pública*. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília, 2011.

MOVIMENTO NACIONAL DE POPULAÇÃO DE RUA (MNPR). *Conhecer para Lutar*. MNPR, 2010.

NETO, Estevam A. M. “Sobre a sociedade civil em Hegel, Marx e Gramsci”. In: *Anais do IV Simpósio Lutas Sociais na América Latina: Imperialismo, nacionalismo e militarismo no século XXI*, Londrina, 2010.

OLIVEIRA, Fabio A. G.; GOMES, Jacqueline de Souza. “Locke: Entre os direitos naturais e universais”. *Polymatheia – Revista de Filosofia*, v. 3, n. 4, 2007. P. 221-236.

OLIVINDO, William Anderson A. “Titularidade de mandato por pessoa jurídica nos conselhos de assistência social”. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 115, agosto 2013. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13492&revista_caderno=4.

ORGANIZAÇÃO NACIONAL DE CEGOS DO BRASIL (ONCB). *Parecer Técnico*. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.oncb.org.br/documentos/Parecer-Tecnico-Referente-Decreto-8805-de-julho-de-2016.pdf>.

PARKISON, John; MANSBRIDGE, Jane (Ed). *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. Cambridge University Press, 2012.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. “Assistência Social: direito público e reclamável”. Em: COLIN, Denise R. A.; CRUS, José F.; TAPAJÓS, Luziele Maria S.; ALBUQUERQUE, Simone A. (Org.). *20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2013. p. 88-99.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio P.; RODRIGUES, Silvia. “Governança e New Public Management: Convergências e contradições no contexto brasileiro”. *Organização e Sociedade*, v. 15, n. 46, 2008. p. 39-55.

PELCZYNSKI, Zbigniew A. “La concepción hegeliana del Estado”. In: COLL, Gabriel A. (Ed.). *Estudios sobre la filosofía del derecho de Hegel*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989, p. 249-288.

PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. “Práticas democráticas e participativas no SUAS: estratégias para ressignificar o direito socioassistencial”. Em: COLIN, Denise R. A.; CRUS, José F.; TAPAJÓS, Luziele Maria S.; ALBUQUERQUE, Simone A. (Org.). *20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2013. p. 154-169.

_____. Márcia Maria Biondi. *O CNAS: Entre o Interesse público e privado*. Tese de doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2008.

PINTO, Céli Regina J. “Espaços Deliberativos e a Questão da Representação”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 54, 2004. p. 97-113.

PINTO, José M.R. “A Teoria da Ação Comunicativa de Jurgen Habermas: Conceitos básicos e possibilidades de aplicação à administração escolar”, *Paidéia*, Fev/ Ago, 1995. p. 77-96.

PIRES, Roberto; LOPEZ, Félix. “Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas”. Em: *Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas*. Volume 3. Brasília: IPEA, 2010. p. 565-585.

RAICHELIS, Raquel. “Democratizar a Gestão das Políticas Sociais – Um desafio a ser enfrentado pela Sociedade Civil”. Em: MOTA, M.E. (et al) *Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: OPAS, OMS, Cortez, 2006. p. 73-87.

_____, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Editora Cortez, 1998.

RESTREPO, Luis Alberto. “A relação entre a sociedade civil e o Estado: Elementos para uma fundamentação teórica do papel dos movimentos sociais na América Latina”. *Tempo Social*, 2(2), USP, São Paulo, 1990. p. 61-100.

ROCHA, Enid. “A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios”. Em: VAZ, Flávio T.; MUSSE, Juliano S.; SANTOS, Rodolfo F. (Coord). *20 anos da Constituição Cidadã: Avaliação e desafios da seguridade social*. Brasília: ANFIP, 2008. p. 131-148.

ROSENBLUM, Nancy L.; LESCH, Charles H. T. “Civil Society and Government”. In: EDWARDS, Michael. (Ed.). *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford University Press, 2011. p. 285-297.

_____, Nancy L.; POST, Robert C. “Introduction”. In: ROSENBLUM, Nancy L.; POST, Robert C. (Ed.). *Civil Society and Government*. New Jersey: Princeton University Press, 2001. p. 1-25.

RUNCIMAN, David. “Hobbes’s theory of representation: anti-democratic or proto-

democratic? In: SHAPIRO, Ian; STOKES, Susan C.; JEAN WOOD, Elisabeth; KIRSHNER, Alexander S. (Ed.). *Political Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 15-34.

SACRAMENTO, Ana Rita S.; PINHO, José Antonio G. “Accountability: já podemos traduzi-la para o português?” *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: 43(6), 2009. p. 1343-1368.

SADER, Eder. *Quando Novos Personagens Entraram em Cena: Experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 4ª Edição, 2001.

SALAMON, Lester. “A emergência do terceiro setor – uma revolução associativa global”. *Revista de Administração*, v. 33, n. 1, 1998. p. 5-11.

SANTOS, Boaventura de Sousa. “Reinventar a Democracia: Entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo”, *Oficina do CES*, n. 107, 1998.

SCHERER-WARREN, Ilse. “Dos Movimentos Sociais às Manifestações de Rua: O ativismo brasileiro no século XXI”, *Política e Sociedade*, vol. 13, n. 28, 2014. p. 13-34.

_____, Ilse. “Fóruns e redes da sociedade civil: percepções sobre a exclusão social e cidadania”. *Política e Sociedade*, n. 11, 2007. p. 19-40.

SCHMIDT, Davi Luiz. “O Movimento Social e o Governo Lula: Uso de Instrumentos Democráticos – avanços e desafios”. Brasília, 2006.

SILVA, Ricardo G. A. “Estado e Sociedade Civil em Hegel”. *Revista Heliuss*, ano 1, n. 1, 2013. p. 52-64.

SILVA, Suellem Henriques da; NEVES, Angela Vieira. “Democracia participativa e representação: Um estudo do Conselho Nacional de Assistência Social”, *Argumentum*, v. 5, n. 2, 2013. p. 167-183.

SILVA, Maria O. S.; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. *A Política Social Brasileira no Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Editora Cortez, 2012.

SIMON, Roger. *Gramsci's Political Thought: An Introduction*. London: Lawrence & Wishart, 1991.

SKINNER, Quentin. “Hobbes on Representation”. *European Journal of Philosophy*. 13:2, 2005. p. 155-184.

SMITH, Steven R. “The Nonprofit Sector”. In: EDWARDS, Michael. (Ed.). *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford University Press, 2011. p. 29-41.

SPOSATI, Aldaíza. “Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista”. Em: COLIN, Denise R. A.; CRUS, José F.; TAPAJÓS, Luziele Maria S.; ALBUQUERQUE, Simone A. (Org.). *20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2013. p. 20-40.

_____, Aldaíza; REGULES, Luís Eduardo. Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social. *Caderno Capacita SUAS*, n. 1, 2013.

TARROW, Sidney G. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, Third Edition, 2011 [1994].

TATAGIBA, Luciana; PATERNIANI, Stella Z.; TRINDADE, Thiago A. “Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação do movimento de moradia de São Paulo”. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 2, 2012. p. 399-426.

_____, Luciana. “Desafios da relação entre movimentos sociais e instituições políticas: O caso do movimento de moradia da cidade de São Paulo – Primeiras reflexões”. *Revista Columbia Internacional*, 71, 2010. p. 63-83.

TEIXEIRA, Sônia Maria F. “Retomar o debate sobre a reforma sanitária para avançar o Sistema Único de Saúde (SUS)”. *Revista de Administração de Empresas*, n. 4, v. 49, 2009. p. 472-480.

TILLY, Charles. “Movimentos Sociais como Política”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 3, 2010. p. 133-160.

_____, Charles. “Contentious repertoires in Great Britain”. In: MARK, T. (Ed.). *Repertoires and cycles of collective action*. Durham: Duke University Press, 1995.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 1987.

TOURAINÉ, Alan. “Os novos conflitos sociais. Para evitar mal-entendidos”. *Lua Nova*, n.º 17, junho, 1989. p. 5-18.

URBINATI, Nadia. *Representative Democracy: principles and genealogy*. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

VAITSMAN, Jeni; ANDRADE, Gabriela R. B.; FARIAS, Luis Otávio. “Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988”. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14 (3), 2009. p. 731-741.

WARREN, Mark E. “Civil Society and Democracy”. In: EDWARDS, Michael. (Ed.). *The Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford University Press, 2011. p. 377-390.

YOUNG, Iris Marion. “Representação política, identidade e monorias”. *Lua Nova*, São Paulo, 67, 2006. p. 139-190.

_____, Iris Marion. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University, 2000.

APÊNDICE A – Composição do CNAS (2006-2018)

Gestão/ Instituição	Gestão 2006-2008	Gestão 2008-2010	Gestão 2010-2012	Gestão 2012-2014	Gestão 2014-2016	Gestão 2016-2018
Instituição Sinodal de Assistência, Educação e Cultura						
Confederação dos Bispos do Brasil						
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social da CUT						
Associação Brasileira das Universidades Comunitárias						
Instituição Adventista Central Brasileira de Educação e Assistência Social						
Associação Cristã de Moços de Brasília						
Pastoral da Criança						
Federação Brasileira das Instituições Excepcionais						
Obra Social Santa Isabel						
Conselho Federal de Contabilidade						
Associação Brasileira de Deficientes Visuais						
Conselho Federal de Serviço Social						
Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua						
União Brasileira de Cegos						
União Norte Brasileira da Igreja Adventista do Sétimo Dia						
Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social						
Federação de Sindicatos de Trabalhadores das Universidades Brasileiras						
Federação Nacional de Assistentes Sociais						
Federação Brasileira das Associações Cristas dos Moços do Rio Grande do Sul						
Associação da Igreja Metodista						
Associação Para Valorização e Promoção de Excepcionais						
Federação Nacional das APAES						

Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas						
Federação Nacional dos Psicólogos						
União Social Camiliana						
Instituto Social, Educativo e Beneficente Nosso Signo						
Federação Espírita Brasileira						
Associação Brasileira de Autismo						
Federação Nacional de Educação e Integração dos Surdos						
Movimento Nacional de População de Rua						
Associação Brasileira de Educadores de Deficientes Visuais						
Ordem dos Advogados do Brasil						
União Brasileira de Educação e Ensino						
Fundação Orsa						
Associação Antônio Vieira						
Pastoral da Pessoa Idosa						
Conselho Federal de Psicologia						
Associação Nacional das Associações para Valorização das Pessoas com Deficiência						
Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil						
Cáritas Brasileiras						
Organização Nacional de Cegos do Brasil						
Fórum Nacional de População de Rua						
Confederação Nacional das Associações de Moradores						
Lar Fabiano de Cristo						
Associação Brasileira de Educação e Cultura - ABEC						
Associação Bem Aventurada Imelda						
União Brasileira de Mulheres						
União de Negros Pela Igualdade - UNEGRO						
Inspetoria São João Bosco						
Fundação Dorina Nowill para Cegos						

Rede Brasileira de Cooperação ao Desenvolvimento						
Pia Sociedade de São Paulo						
Instituto Ecovida						
Organização Nacional de Entidades de Deficientes Físicos						
Fundação Fé e Alegria do Brasil						
Campemisa Instituto de Ação Social						
Centro de Assistência e Desenvolvimento Integral						
Fundação Projeto Pescar						
Federação Nacional das Associações Pestalozzi						
Conselho Federal de Fisioterapia e Terapia Ocupacional						
Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil						
Fórum Estadual de Usuários do SUAS de Sergipe						
Fórum Nacional dos Usuários de Assistência Social						
Rede Nacional de Pessoas Trans no Brasil						
Associação Mayle Sara Kali						

APÊNDICE B – Roteiros das entrevistas

Este é um roteiro semiestruturado das entrevistas que foram realizadas para essa pesquisa. A ordem das perguntas pode ter sido modificada, conforme cada entrevista. Ressalto também que, em algumas entrevistas, perguntas adicionais foram feitas, conforme os atores entrevistados e as respostas obtidas.

- 1 – Qual é o nome da(o) sua(seu) organização(movimento)?
- 2 – Quando a(o) sua(seu) organização(movimento) foi criada(o)? Como?
- 3 – Qual é o objetivo da(o) organização(movimento)?
- 4 – Como vem sendo a interação com o governo?
- 5 – No atual contexto político, como vem sendo esse diálogo com o governo?
- 6 – A(O) organização(movimento) tem participado de quais conselhos gestores?
- 7 – Como vem sendo o papel exercido pelo CNAS nessa busca dos objetivos da(o) organização(movimento)?
- 8 – Como a(o) organização(movimento) se comunica com seu segmento?